

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**“FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN”**

“Ineficacia de las Visitas Domiciliarias, realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, para evitar Evasiones y Defraudaciones Patronales”

Nombre: ANA KAREN RAMIREZ REYES

Número de Cuenta: 09501566-6

Asesor: MTRA. IRENE DIAZ REYES



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **A MIS PAPAS:**

### **ISRAEL Y PAULA**

GRACIAS POR TODO SU APOYO, SON LO MEJOR QUE TENGO EN MI VIDA Y MI EJEMPLO A SEGUIR. ESTE TRABAJO SE LOS DEDICO YA QUE NO SOLO ES MI LOGRO, SI NO TAMBIEN EL DE USTEDES.

LOS QUIERO MUCHO

## **A TODA MI FAMILIA:**

LA VIDA TE PREMIA CON PERSONAS EXTRAORDINARIAS COMO LA FAMILIA Y USTEDES LO SON, TODOS Y CADA UNO SON ESPECIALES, Y DE TODOS Y DE CADA UNO DE USTEDES HE APRENDIDO ALGO.

LOS QUIERO

## **A MIS AMIGOS:**

LES AGRADEZCO TODO SU APOYO, GRACIAS POR COMPARTIR ESTA ETAPA TAN IMPORTANTE Y TAN BONITA DE NUESTRAS VIDAS, TODAVIA NOS QUEDA MUCHO POR VIVIR Y MAS POR COMPARTIR, UN BESO.

LOS QUIERO

**A LA PROFESORA IRENE DIAZ REYES:**

NO TENGO PALABRAS PARA AGRADECERLE TODO LO QUE HA HECHO POR MI, DE VERDAD MUCHAS GRACIAS POR TODO SU APOYO, COMPRESNSION, PACIENCIA, PERO SOBRE TODO POR ACOMPAÑARME EN ESTE PROYECTO, ES UN GRAN SER HUMANO, AL CUAL ADMIRO Y RESPETO PROFUNDAMENTE.

LA QUIERO MUCHO.

**A MIS PROFESORES:**

LES DOY LAS GRACIAS POR DARMEL CONOCIMIENTO, QUE LES HA DADO ESTA PROFESION.

**A MI FACULTAD:**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

POR SER MI ALMA MATER.

# **INDICE**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS**

#### **1.1. Antecedentes de la Seguridad Social en la Historia Universal**

- 1.1.1. El Imperio Romano**
- 1.1.2. El Cristianismo**
- 1.1.3. La Edad Media**
- 1.1.4. El Renacimiento**
- 1.1.5. La Revolución Industrial**
- 1.1.6. La Revolución Francesa**
- 1.1.7. El Seguro Social Obligatorio**

#### **1.2. Antecedentes de la Seguridad Social en México**

- 1.2.1. Época Precolonial**
- 1.2.2. La Seguridad Social en México**
- 1.2.3. Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social.**
- 1.2.4. Antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 1.2.5. Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria.**

### **CAPITULO II MARCO CONCEPTUAL**

#### **2.1. Empresa**

- 2.1.1 Elementos Personales**
- 2.1.2 Elementos Materiales**
- 2.1.3 Concepto de Empresa en la Legislación Laboral Mexicana**
- 2.2. Establecimiento**
- 2.3. Relación de Trabajo**
- 2.4. Equidad Laboral**
- 2.5. Trabajador**
- 2.6. Patrón**
- 2.7. Instituto Mexicano del Seguro Social**
- 2.8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- 2.9. Servicio de Administración Tributaria**
- 2.10. Facultades de Comprobación**
- 2.11. Visitas Domiciliarias**

- 2.12. Crédito Fiscal.**
- 2.13. Evasión Fiscal**
- 2.14. Defraudación Fiscal**
- 2.15. Aportaciones de Seguridad Social**
- 2.16. Régimen Obligatorio**
  - 2.16.1. Sujetos de Aseguramiento**
- 2.17. Responsabilidad Patronal**
- 2.18. Pensión**
- 2.19. Riesgos de Trabajo**
  - 2.19.1. Salud y Seguridad en el Trabajo**

### **CAPITULO III MARCO JURIDICO Y LEGISLACION APLICABLE**

- 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 3.2. Ley del Seguro Social**
  - 3.2.1. Fines del Instituto Mexicano del Seguro Social**
  - 3.2.2. El Seguro Social**
  - 3.2.3. Estructura Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social**
    - 3.2.3.1. La Asamblea General**
    - 3.2.3.2. El Consejo Técnico**
    - 3.2.3.3. La Comisión de Vigilancia.**
    - 3.2.3.4. La Dirección General**
    - 3.2.3.5. Los Consejos Consultivos Regionales.**
  - 3.2.4. Atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.**
  - 3.2.5. Obligaciones Patronales**
  - 3.2.6. Pago de Aportaciones Obrero - Patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social**
  - 3.2.7. Instituto Mexicano del Seguro Social como Autoridad Fiscalizadora**
  - 3.2.8. Visitas Domiciliarias realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social**
- 3.3. Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización**
  - 3.3.1. De los Sujetos Obligados**
  - 3.3.2. De las Empresas a Registrarse**
  - 3.3.3. De las Cédulas de Determinación**
  - 3.3.4. Del Pago Diferido o en Parcialidades**
  - 3.3.5. De las Cédulas de Liquidación**

### **3.4. Código Fiscal de la Federación**

#### **3.4.1. Control Fiscal**

##### **3.4.1.1. El Requerimiento**

##### **3.4.1.2. Visita Domiciliaria**

###### **3.4.1.2.1. Desarrollo de la Visita**

###### **3.4.1.2.2. Tipos de Acta y sus Requisitos**

###### **3.4.1.2.3. Duración de la Visita y Suspensión del Plazo**

###### **3.4.1.2.4. Consecuencias de la Visita**

## **CAPITULO IV INEFICACIA DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS REALIZADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EVITAR EVASIONES Y DEFRAUDACION PATRONALES.**

### **4.1. Empresas Registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social**

### **4.2. Evasiones y Defraudaciones Patronales, Medios de Defensa a Promover**

#### **4.2.1. Por el Instituto Mexicano del Seguro Social**

### **4.3. Ineficacia de las Visitas Domiciliarias Realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social**

### **4.4. Análisis del Gasto Público Destinado para el Instituto Mexicano del Seguro Social e Hipótesis sobre su Evolución**

### **4.5. Propuesta para Evitar las Evasiones Patronales y Asegurar el Bienestar del Trabajador y el Fortalecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social**

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUCCION**

Desde hace 64 años, el Instituto Mexicano del Seguro Social se concibió bajo la premisa de dar atención médica y prestaciones para todo trabajador cuya empresa estuviese afiliada al Instituto en mención.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, las personas que de conformidad con el artículo 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de contribuciones.

Diversas empresas han diseñado e inventado con el apoyo de la autoridad laboral, la figura de "Asociado", figura que no es más que un mecanismo para evadir la obligatoriedad establecida en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social. Trabajadores como lo son los empacadores en tiendas comerciales, no cuentan con salario y por ende tampoco con seguridad social, este modelo implica establecer una meta de trabajo, ya sean ventas u horas laborando, si ésta es superada, todos los asociados reciben un bono por resultados.

Lo antes expuesto sirve de manera de ejemplo para entender de una mejor manera lo relativo a la evasión de los patrones para el registro de sus empleados en el Seguro Social. La evasión de las cuotas por parte de los patrones está enfocada en no registrar a los trabajadores en el Seguro Social.

Asimismo, el crecimiento de la economía informal, la contratación bajo el régimen de honorarios y la falta de una mayor fiscalización, frenó el número de empresas registradas en el Seguro Social.

Cifras cruzadas del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, del INEGI, revelan que sólo una de cada 10 empresas creadas entre 2005 y 2007 fue dada de alta en el Seguro Social; en ese periodo, los empleadores que



registra el INEGI aumentaron en 239 mil, pero el número de patrones que contabilizó el Seguro Social, tomando en cuenta altas y bajas, creció apenas en 23 mil 755.

Debido al aumento de la economía informal y de trabajadores que cobran solo por comisiones y honorarios, no tienen protección, ni registro ante el IMSS, al cierre de 2007, había 826 mil 957 patrones dados de alta en el IMSS, menos de la mitad de los 2.2 millones de unidades económicas reportadas en el censo económico del INEGI.

Cabe señalar que el no registro de trabajadores por parte de las empresas no es igual en todo el país; En diversas entidades federativas, como lo es Durango, la cantidad de patrones se ha mantenido y en otras como el Distrito Federal, se registra una caída de 2.4 por ciento en el número de empleadores durante la última década.

Cabe señalar que la evasión de las cuotas obrero-patronales se concentra principalmente entre las pequeñas empresas, asimismo un mecanismo muy utilizado en la actualidad, es que las compañías en la mayoría de los casos cumplen con el fisco, pero no con el IMSS, porque al personal que tiene contratado lo tienen registrado por honorarios, lo anterior se efectúa dado que la Secretaría de Hacienda creó el esquema de honorarios asimilables a salarios, a través del cual muchas compañías le dan vuelta al registro de sus empleadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, esta figura, consiste en dar de alta al trabajador por honorarios, pero es el patrón el que le retiene el impuesto y procede a enterar al fisco.

Asimismo me parece que el Instituto Mexicano del Seguro Social no ha hecho la suficiente fiscalización de este tipo de esquemas para evitar la elusión y la evasión de cuotas obrero-patronales, aunque tiene un convenio con el Servicio de Administración Tributaria para el intercambio de sus bases de datos.

Actualmente se han realizado diversos intercambios de información para efectos fiscales y en la actualidad se trabaja de manera conjunta para estandarizar los formatos del Instituto Mexicano del Seguro Social referentes al registro fiscal y patronal de los contribuyentes con los formatos del SAT.

Cabe señalar que la disparidad de datos entre el IMSS y el INEGI, obedece en parte a una tendencia a consolidar negocios por parte de los grandes grupos empresariales, es decir, integrar en un solo registro a todas sus empresas.

Para la realización del presente trabajo, desarrollaré en el Primer Capítulo lo relativo a los Antecedentes de la Seguridad Social tanto en el mundo, como lo correspondiente a México, nos daremos cuenta que a lo largo de la historia la necesidad de obtener atención médica, la protección de un ahorro en cuanto a que los individuos ya no puedan trabajar con el fin de tener una vida digna, o bien la seguridad de las familias en caso de que el sostén de está haya sufrido algún accidente que los incapacite para trabajar o le haya causado la muerte, para que no sufran carencias, ni de lo indispensable en la vida, que es la salud.

En el Segundo Capítulo tocaré el tema relativo a los conceptos de las figuras que se tocan en este trabajo de investigación, con el fin de que para el lector sea más fácil entender; definiremos que es el IMSS y sus facultades, así mismo que es la SHCP, el SAT, la evasión fiscal, las aportaciones de seguridad social; cómo se define a la empresa, al trabajador, al patrón, que es una visita domiciliaria y las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, entre otros conceptos que nos harán más fácil nuestra lectura.

Durante el Tercer Capítulo analizaré a fondo que es el IMSS desde el punto de vista Jurídico, se analizará lo más destacado de sus facultades de comprobación, es decir, su actividad como Organismo Fiscal Autónomo y los demás ordenamientos Jurídicos que versan sobre la Legislación, en el sector fiscal y de seguridad social respecto de las cuotas que al incumplir los patrones incurrir en una infracción ó delito en los cuales el IMSS esta facultado a perseguir toda vez que dentro de sus atribuciones se encuentra la de Autoridad Fiscalizadora.

Mis propuestas se establecen en el Capítulo Cuarto, las cuales se enfocan principalmente al análisis de los registros patronales que hasta el mes de mayo se tienen en registro del Instituto Mexicano del Seguro Social y el número de trabajadores afiliados ante el mismo, asimismo se hará un análisis referente a las evasiones y defraudaciones patronales y los medios de defensa a promover, la ineficacia de las visitas domiciliares a empresas realizadas por el IMSS, el análisis del gasto público destinado para el Instituto Mexicano

del Seguro Social e hipótesis sobre su evolución, concluyendo con mis propuestas para mejorar las visitas domiciliarias y evitar las evasiones y defraudaciones patronales.

# **CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS**

## **I Antecedentes de la Seguridad Social en la Historia Universal**

A lo largo de la historia, el mundo ha tenido la necesidad de procurar la salud y la vida de los hombres que viven bajo la amenaza ineluctable de la inseguridad, teniendo como fin que la productividad no se vea afectada en casos de enfermedades o accidentes en el trabajo, pero si bien es cierto, en algunas épocas los trabajadores eran denominados esclavos, mismos que eran ayudados mínimamente, con el tiempo y por movimientos de estos hombres se fueron transformando sus condiciones, la vida en si misma cambiaba, se creaban métodos nuevos de trabajo, nuevas necesidades y el hombre se dio cuenta de que tenía derecho a la salud y que sus condiciones de trabajo fueran las mejores, hasta que el estado tomo esas obligaciones y se legislaron diferentes seguros tanto para los trabajadores como para sus familias y pensiones en caso de muerte o incapacidad para trabajar.

Así que históricamente encontramos la creación de distintas formas de protección contra las consecuencias de los riesgos, como han sido la asistencia privada, la asistencia social, la prevención social, hasta llegar a la actual seguridad social.

### **1.1.1. El Imperio Romano**

Escasas referencias se pueden mencionar en esta época, dada la forma de gobierno que prevaleció y en donde una de sus principales instituciones fue la esclavitud, institución que no contaba con recursos propios para cubrir sus necesidades elementales, a causa de que los gobernantes les daban poca importancia a los esclavos, lo que ocasionaba que estos no contaran con derechos como la asistencia pública; Séneca, el filósofo estoico, fue uno de los primeros que pidió la regulación más humana de la esclavitud. Los contados precedentes que se pueden citar se relacionan con dos de las necesidades primordiales del individuo que son la alimentación y la atención médica.

La Teoría de la Culpa AQUILIANA, atribuye al patrón o empresario la compensación del riesgo profesional, aunque posteriormente aparezca el concepto de la responsabilidad objetiva del riesgo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Haría, México, 1987. P.47

Por lo que hace a las necesidades de alimentación se menciona a la ANNONA, que era la organización central para el abastecimiento alimenticio de Roma y en la que se contemplaba el reparto de distintos alimentos básicos, como pan, trigo, carne, etc., a un número limitado de personas que se hallaban en condición de extrema necesidad; en forma gratuita o a bajo precio. Con similar finalidad se refiere la existencia de las fundaciones alimenticias, de naturaleza pública y sostenida por el fisco.<sup>2</sup>

En cuanto al cuidado de la salud, se cita la existencia de hospitales, institución típica de atención a enfermedades, aún cuando la mayoría de estos sirvieron para alojar a personas de clase alta de aquella sociedad; y para las personas pobres se creó un servicio público a cargo de médicos llamados ARCHIATRIS.

Por su parte los particulares crearon algunos medios de mutuo auxilio contra riesgos específicos y sus consecuencias. Así encontramos la SODALITIA, SODALITATES y los COLLEGIA, que aparecieron en la época de Servio Tulio; de estos últimos destacan los COLLEGIA TENUIORES, integrados por gente pobre pertenecientes a un mismo oficio, también llamados COLLEGIA ARTIFICUM VEL OPIFIUM, creados para brindarse ayuda entre sus miembros en caso de necesidad, como era la muerte de alguno de ellos en que sufragaban los gastos de funeral y se daba ayuda a la viuda y a los huérfanos, con los recursos aportados en común al caudal de la organización<sup>3</sup>.

### 1.1.2. El Cristianismo

En el año 313 el emperador Constantino de Roma con su edicto de Milán da carácter legal al culto cristiano, terminando la época de las persecuciones de sus seguidores y convirtiéndose el cristianismo paulatinamente en el culto oficial del imperio, que se oficializó, en tiempos de Teodosio. El cristianismo con su principio de la caridad, que consiste en “amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a nosotros mismos por el amor de Dios”, se constituyó en un gran promotor de la solidaridad humana y antecesor de la seguridad social, toda vez que según la enseñanza de Cristo es un deber de quien tiene la posibilidad de ayudar, otorgársela al necesitado; así el evangelio según San Mateo, lo menciona en el siguiente pasaje: "Entonces los fariseos, oyendo que había hecho callar a los saduceos, se juntaron a una. Y uno de ellos interprete de la Ley preguntó: maestro ¿Cuál es el gran mandamiento de la Ley? Jesús le dijo: Amarás al señor tu Dios con todo tu corazón y con toda tu alma, y con toda tu mente. Este es el primero y más

---

<sup>2</sup> DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1979, p5.

<sup>3</sup> CAZAREZ GARCIA, Gustavo, Derecho de la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México 2007, p2.

grande mandamiento, y el segundo es semejante: Amarás a tu prójimo como a ti mismo. De estos dos mandamientos depende, toda Ley".

En la epístola del apóstol San Pablo a los hebreos, se lee dentro de los deberes cristianos, "Y de hacer bien y de la ayuda mutua no os olvidéis; por que con tales sacrificios se agrada a Dios"<sup>4</sup>.

Los partidarios de esta religión agrupados en sociedades como hermandades y asociaciones de caridad proporcionaban atención a los pobres y enfermos, haciendo posible la creación de hospitales, instituciones básicas de asistencia colectiva contra el riesgo al que puede enfrentarse toda persona y que constituye el pilar básico de las vigentes instituciones de seguridad social.

De La Garza<sup>5</sup> refiere a la benefactora cristiana Fabiola, del siglo IV en el año 394, quien auspició la fundación en Roma del primer hospital para la población civil. "El advenimiento y difusión del cristianismo en Europa y el Cercano Oriente dio lugar a que en ese siglo se registrara un aglutinamiento de los centros de asistencia para enfermos alrededor de comunidades religiosas, creándose los "HOSPITIA" que eran refugios para abrigo, protección y una precaria asistencia sanitaria para los viajeros y religiosos. Las doctrinas cristianas que giraban en torno del deber, el amor y la hermandad para el cuidado de los enfermos, los pobres y los oprimidos provocan la aparición de centros de atención cuyo nombre depende del objetivo y así se tenía a los "PTOCHIA", para los pobres, los "GERENTOCHIA" para los viejos, los "XENEDOCHIA" para los extranjeros, los "BREPHTROPHIA" para los fundadores, los "ORPHANTROPHIA", para los huérfanos y los "NOSOCOMIA" para los enfermos.

Además de atender a los enfermos, los hospitales servían también de centro de asilo para inválidos y ancianos y hasta el siglo XVI fueron sostenidos por particulares, principalmente religiosos, en donde tenían grandes salas, para que ahí los recogidos pudieran celebrar sus ritos.

### 1.1.3. La Edad Media

Se inicia la edad media en el periodo de las migraciones de pueblos. El mundo en aquella época se rige por los principios del cristianismo, se ve transcurrir la denominada edad media, en la consolidación del poder de la iglesia cristiana, así como su acción a

---

<sup>4</sup> ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo, Filosofía del Derecho, Editorial Mc Graw Hill. México 2000, p.79.

<sup>5</sup> DE LA GARZA, Villaseñor Lorenzo, de los Templos y Santuarios a los Hospitales, 6000 años de Historia, [www.inbiomed.com.mx](http://www.inbiomed.com.mx), pp. 90-93, fecha de consulta 16 de noviembre de 2008.

favor de los necesitados por conducto del credo regular que continúa con la asistencia, creando hospitales, escuelas, orfanatos y asilos.

Fueron las clases humildes las que conservaron y alimentaron el sentimiento cristiano, irradiando desde los monasterios sobre todo en los que en la caridad se encontraba el único reducto. Paralelamente a la acción de la Iglesia a favor de las personas necesitadas, encontramos esfuerzos de los particulares para protegerse contra las consecuencias de los riesgos, formando asociaciones de defensa y asistencia como las "GUILDAS" integradas por comerciantes y artesanos. Las "GUILDAS" son los primeros intentos de proporcionar a los agremiados, por razones de trabajo, protección mutua mediante asistencia médica, en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez o total desamparo; otorgándose también alimentación.

El origen de estas asociaciones, se opina que se encuentran en las ciudades germanas en el siglo XI. A la par de éstas asociaciones surgen otras con fines similares aún revestidas de un aspecto religioso, como las cofradías o hermandades.

Briseño Ruiz, afirma que "Las cofradías de artesanos tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de SCHOLAE, que no eran otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto".<sup>6</sup>

Conforme la época fue avanzando éstas cofradías evolucionaron gradualmente apuntando hacia su conversión en gremios, con una organización estratificada en cuyo nivel superior se encontraba un maestro y en escala descendiente, oficiales y aprendices, todos pertenecientes a un mismo oficio y cuyas finalidades, además de la protección de intereses profesionales y la regulación del mercado local, fueron las de otorgarse protección mutua ante las consecuencias de distintos riesgos.

"Los gremios se constituyen con la finalidad de establecer el régimen de los oficios, regulando todo lo relacionado con su ejercicio. Llegaron con el tiempo, a constituir empresas importantes, monopolizadoras, que no perdían de vista sus fines esencialmente mutualistas, manifestados en la reciproca cooperación económica para ayuda a los miembros necesitados"<sup>7</sup>.

Con las aportaciones económicas hechas por cada uno de los socios se formaba un fondo común del que se tomaban recursos para socorrer a sus miembros cuando alguno de ellos, por diversa circunstancia, se veía desempleado, proporcionándole un subsidio;

---

<sup>6</sup> BRISEÑORUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Haría, México 1987, p.50.

<sup>7</sup> ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales, Editorial Porrúa, México 1972, p.514.

cuando se enfermaba, igualmente otorgándole ayuda en dinero en tanto subsistía la enfermedad y la incapacidad para trabajar, brindándole también ayuda médica y farmacéutica. Se les auxiliaba cuando quedaban inválidos ó por razón de su edad avanzada se veían impedidos de trabajar; así como en caso de muerte en la cual se ayudaba a la viuda y a los huérfanos a sufragar los gastos del funeral y a mantenerse mediante el otorgamiento de una pensión, auxiliándole a mantener la operación del taller.

De Buen Lozano<sup>8</sup>, citando a Cabanellas, expresa que los ingresos de estas aportaciones se integraban con:

- a) Los derechos abonados por los nuevos aprendices o por maestros.
- b) Los derechos pagados por el beneficiario al ser admitido el maestrazgo.
- c) Las diversas cotizaciones abonadas por los maestros.
- d) Una parte de las multas impuestas.
- e) Las donaciones que recibieran.
- f) Las rentas de los inmuebles de su propiedad.

El gremio, es la corporación de artesanos de oficio unido y reglamentado. Posteriormente, en la evolución del hombre y sus distintos sistemas de vida, el feudalismo es superado por el nuevo sistema social y económico, que es el capitalismo.

El capitalismo tuvo un impacto trascendente en la vida de los gremios, pues con la conversión del comercio local en internacional, las necesidades de producción se incrementaron, los sistemas de producción se transformaron y de igual forma la estructura del gremio que poco a poco fue desintegrándose, sugiriendo, dentro de una nueva sociedad de clases, los obreros asalariados de una parte, propietarios únicamente de su fuerza de trabajo y por otra los patrones, dueños de los medios de producción, naciendo una natural contradicción de intereses que en sus orígenes propicio violentos enfrentamientos.

De esta época podemos destacar, que el seguro marítimo es la primera forma de seguros que aparece y de él nacen las demás aplicaciones. En 1309, en un decreto dictado por el Dux de Génova, se emplea por primera vez la palabra ASEGURAMENTUM, con la aplicación del moderno contrato del seguro.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> DE BUEN Lozano, Néstor, Op. Cit., Tomo II, p.515.

<sup>9</sup> BRISEÑORUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Haría, México 1987, p.50.



Hasta este punto solo hemos hecho alusión a las formas en que los hombres en forma individual y solidaria han luchado en contra de las contingencias a que se encuentran expuestos en el transcurso de su vida, que agrupadas, originaron la llamada asistencia privada habiendo hecho mínima referencia a las acciones, que con ese mismo fin han emprendido los gobernantes de las sociedades, siendo la razón de ello lo escaso de antecedentes al respecto, que puede atribuirse a los modelos de organización, divorciadas de las necesidades de la gran masa de su población.

#### 1.1.4 El Renacimiento

En el Renacimiento paralelamente al surgimiento del capitalismo, la burguesía y el proletariado, nace el Estado Moderno, escindido de la iglesia. Al naciente Estado centralista y poderoso, los representantes del humanismo como Tomás Moro, Juan Luis Vives y Juan de Mariana, sostenían que el hombre era el eje alrededor del cual giraba la vida, le atribuyeron el deber de asistir a los desamparados en sus necesidades, quien debería de asumir responsabilidad ante la insuficiente y restringida protección proporcionada por la asistencia privada, creando así el cimiento ideológico de la asistencia social.

Moro, en su obra "La Utopía", al defender su oposición a la pena de muerte, sostiene: "Lo que yo aseguro es que habrá bandoleros mientras haya desaventurados que no tengan pan para comer, ¿no sería más humano ocuparse -el Estado- en tomar medidas encaminadas a facilitar a los pobres medios de vida que les ahorrará la molestia de hacerse bandoleros y la desdicha de ser ahorcados?".<sup>10</sup>

"...Juan Luis Vives trazó un plan de asistencia organizada que sostenía que: Incluso aquellos que hubieran disipado su fortuna en una vida desordenada en el juego, en extravagancias o a causa de la gula deberán ser auxiliados pues nadie debe morir de hambre".<sup>11</sup>

"El padre Mariana sostiene que la autoridad civil debe intervenir, primero en la distribución de la riqueza natural; segundo, en la producción de los mantenimientos mediante la labor del suelo y; tercero, en subsistencia de los desvalidos y los menesterosos. El Estado debe asistir a los humildes en los casos de riesgo; es propio de la piedad y de la justicia amparar la miseria de los desvalidos y los indigentes, criar a los huérfanos, auxiliar a los necesitados. Esté es el principal y más sublime oficio del soberano".<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> MORENO, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, Textos Universitarios UNAM, México 1975, pp.75-76.

<sup>11</sup> BRISEÑO RUIZ, Op, Cit. p.57-59.

Está idea posteriormente fue reiterada por Montesquieu, quien afirmó: "Algunas limosnas hechas al hombre de la calle, no sustituyen las obligaciones del estado, que debe a todos los ciudadanos una subsistencia garantizada, alimento, vestido conveniente y un género de vida que no contraiga a la salud"<sup>12</sup>.

En efecto, la asistencia integrada por la acción de la Iglesia y los gremios resultaba ya del todo insuficiente para atender a la creciente población que engrosaba el ejercicio de desvalidos; y los segundos, a sus miembros. Además la actividad protectora de la Iglesia había sido disminuida por los propios Reyes quienes les habían privado de sus propiedades, entre las que se encontraban hospitales, dispensarios, asilos y orfanatos.

Las anteriores circunstancias contribuyeron a que el Estado definitivamente divorciado de la Iglesia, tuviera primero que reconocer y después asumir la responsabilidad de ayudar a las personas que se encontraban en un estado de necesidad, naciendo así una insipiente asistencia social. Ideológicamente la asistencia privada cede el paso a la asistencia social misma que es considerada como un derecho que se exige al Estado, quien tiene la obligación de otorgarla. La asistencia social antepone a toda consideración la dignidad humana, el hombre debe respetarse y la sociedad representada por el Estado quien debe esmerarse en cumplir ese principio.

Este nuevo medio de protección hubo de recorrer un largo y difícil camino antes de consolidarse, ya que el Estado en forma inmediata no asumió cabalmente la obligación que supuestamente le correspondía, renaciendo antiguas organizaciones como las hermandades y montepíos, entre otras, en las que los obreros encontraban un medio de soportar sus penalidades y que a la vez constituyeron el inicio de lo que a la postre vendrían a ser los sindicatos.

### 1.1.5 La Revolución Industrial

En Inglaterra, en donde tiene lugar la llamada Revolución Industrial, que además de producir grandes cambios en la industria, también los originó en la economía, orden social y corriente del pensamiento. Las grandes concentraciones humanas, la ley de la oferta y la demanda, cobro cruel pues nunca hubo suficientes empleos para la cantidad inmensa de obreros que los reclamaban; y los que corrían con suerte de ocuparse lo hacían en condiciones absolutamente desventajosas y bajo un régimen de explotación brutal, siempre con la permanente amenaza de ser echado a la calle si expresaba su descontento

---

<sup>12</sup> MANTEROLA MARTINEZ, Alejandro, Beneficencia, Asistencia, Seguridad Social y el Derecho a la Protección de la Salud, Editorial Porrúa, México 1983, pp. 131-132.

o ya no era útil para el patrón, pues el puesto que ocupaban y el salario que devengaban era codiciado por cientos, que impacientes esperaban una oportunidad para trabajar.

Se relata que las nuevas ciudades industriales no existían habitaciones construidas adecuadamente, si no chozas y alojamientos precipitadamente preparados. La mano de obra de mujeres y niños fue ocupada en abundancia dada su ductilidad y eficiencia, no obstante lo cual fue mal pagada y sometida a una bárbara explotación en jornadas mas que inhumanas por su condición, sin ningún tipo de protección en el desempeño de su trabajo, ni contra las consecuencias de los riesgos a que estaban expuestos.

"Al paso que se extendía el capitalismo y se enriquecía la clase de los hombres de negocios, se creaba un proletariado miserable y los sin trabajo comenzaban a fluir hacia las ciudades industriales. Las instituciones de beneficencia estaban tan sobrecargadas de niños recogidos, que para subvenir a sus necesidades comenzaron a venderlos a las empresas industriales".<sup>13</sup>

La reacción contra los abusos del poder y el doctrinarismo individualista y liberal de la ilustración inspiraron las Declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, creada cuidadosamente para garantizar la libertad. El Apocalipsis pareciera que hubiera llegado a los trabajadores pues las enfermedades y la muerte se habían enseñoreado en esas grandes concentraciones humanas. Los trabajadores en virtud de tales condiciones de vida y de trabajo empezaron a unirse con el afán de protegerse recurriendo para ello a la figura de la corporación pero como es conocido, también en ese ámbito fueron agredidos, ubicando a tales organizaciones al margen del derecho. La Ley Chapelier de 1791, que en Francia las suprimió y prohibió; así como relegó la sindicalización obrera el Código Penal Francés de 1810, que estableció el delito de coalición. En 1824 se levantó en Inglaterra la prohibición de que se constituyeran los sindicatos y a partir de ese año es que el movimiento obrero tomó impulso en la consecución de sus reivindicaciones.

Al influjo del pensamiento socialista, que concibe los problemas sociales desde el punto de vista internacional, destacados pensadores y líderes obreros crearon la primera y segunda asociación internacional de trabajadores. En esta ultima, en el año de 1889 se lanzo un manifiesto en el que concretamente se abordaron aspectos específicos de interés por la clase trabajadora, expresando: "Una legislación protectora y efectiva del trabajo es absolutamente necesaria en todos los países donde impera la producción capitalista; como bases de esta legislación, el congreso reclama:

---

<sup>13</sup> PIRENNE, Jacques, Historia Universal, Tomo IV, Editorial Cumbre S.A., México 1978, p.27.

- a) Limitación de la jornada de trabajo al máximo de ocho horas para adultos.
- b) Prohibición del trabajo de los niños menores de catorce años; de 14 a 18, reducción de la jornada a seis horas para ambos sexos.
- c) Supresión del trabajo nocturno, salvo en aquellas ramas de industria que por su naturaleza exige un funcionamiento ininterrumpido.
- d) Prohibición del trabajo a las mujeres en todas las ramas de la industria que afecten muy particularmente al organismo femenino.
- e) Supresión del trabajo nocturno para las mujeres y obreros de menos de dieciocho años.
- f) Reposo ininterrumpido de treinta y seis horas por lo menos, semanalmente, para todos los trabajadores.
- g) Prohibición de ciertos géneros de industrias y de ciertos modos de fabricación perjudiciales a la salud de los trabajadores.
- h) Supresión al regateo.
- i) Supresión del pago en especie, así como de las cooperativas patronales.
- j) Supresión de las oficinas de colocación.
- k) Vigilancia en todos los talleres y establecimientos industriales, comprendiendo la industria doméstica por inspectores retribuidos por el estado y elegidos, al menos la mitad, por los propios obreros.

“El congreso declara que todas esas medidas de higiene social deben ser objeto de Leyes y de Tratados Internacionales, invitando a los trabajadores de todos los países a imponerlos a sus gobiernos”.<sup>14</sup>

En los reclamos de los trabajadores, se observa expresamente la preocupación que tenían respecto a su salud e integridad, lo que más adelante en la historia de la seguridad social, sería el motor que generaría la creación de los instrumentos jurídicos de protección al trabajador y a su familia.

#### 1.1.6 La Revolución Francesa

Al igual que en Inglaterra, en Francia, el capitalismo tuvo acentuadas consecuencias en el ámbito social. Mediante una considerable obra legislativa se propició la movilización de la riqueza y principalmente la propiedad inmobiliaria a fin de impedir que la tierra se

---

<sup>14</sup> DE BUEN, Lozano, Néstor, Op. Cit., pp. 176-177.

acumulara en pocas manos, más ello, trajo consigo una gran especulación, propiciando a la vez un gran desequilibrio social por la acumulación de grandes fortunas, así como descomposición de la nobleza de aquella época, surgiendo la burguesía capitalista.

La industria creció floreciendo en un aspecto económico, más originó severos problemas sociales; como fueron, las grandes aglomeraciones obreras que transformaron la fisonomía de las ciudades de aquella época, que se vieron rodeadas de miseria; los trabajadores se hallaban absolutamente desprotegidos, y su proceso de empobrecimiento se aceleraba a la par que crecía su estado de explotación; los artesanos, día a día pasaban a engrosar las filas del proletariado. "La concentración industrial no cesará, a través de todo el siglo XVIII, de alentar la evolución social, que frente a una poderosa burguesía capitalista forma masas obreras miserables; siempre, más numerosas, agrupadas de grandes centros, y cuyas reivindicaciones no pudiendo manifestarse legalmente, tomarán un carácter mas subversivo".<sup>15</sup>

El 5 de mayo de 1789, se abrieron en Versalles los estados generales, entablándose una lucha entre oposición liberal y las clases privilegiadas. El tercer Estado opositor de la forma en que se desenvolvían las discusiones, se erigió el 17 de junio en Asamblea Nacional, pregonando su carácter de único representante de la nación y proponiéndose, el dar al reino una nueva Constitución, instituyéndose el 9 de julio en Asamblea Constituyente, que expidió la Constitución de 1791, precedida por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que explica debidamente el contenido de esa carta magna.

"Tanto en el plan económico como en el político, la Constitución marca la culminación de las ideas del liberalismo que triunfaban a fines del siglo XVIII; las corporaciones que habían sido conservadas por la monarquía por razones fiscales fueron suspendidas y acabada la tarea ya iniciada por los Reyes, de suprimir las aduanas y peajes interiores. La promulgación de los gremios y de las huelgas, promulgada por Colbert, se mantuvo ahora justificada por razones de liberalismo. En resumen, tanto la materia judicial, como administrativa, financiera y económica, la Constitución de 1791 marca la cima de una larga evolución hacia el individualismo, la centralización y la unificación, de que había sido capital instrumento desde hacia siglos.<sup>16</sup>"

La Revolución se había dado en forma pacífica, creando una Monarquía Constitucional, más sin embargo Francia, bajo su nuevo régimen se vio envuelta en una crisis financiera, religiosa, internacional y social que devino en un régimen totalitario, cuya figura ejemplifica

---

<sup>15</sup> PIRENNE, Jacques, Op. Cit., Tomo IV, p.32.

<sup>16</sup> Ibídem, Tomo V, p.20-21.

Robespierre, que en forma por demás sangrienta hizo convulsionar a toda la sociedad haciendo caer la Monarquía, sustituyéndola por la República Democrática y Autoritaria legitimada en una nueva Constitución; se centralizó la autoridad en manos del Gobierno elegido por la asamblea, la que debía ser electa por sufragio universal, y en el papel se estableció un íntimo vínculo con el pueblo, por el derecho que se concedía a las asambleas primarias de existir que las Leyes fueran sostenidas a referéndum.

El artículo 21 de la Constitución de 1791 establecía: "La ayuda social es un deber sagrado. La sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo o asegurando el sustento a quienes se hayan incapacitados para trabajar".<sup>17</sup>

Conforme las referencias históricas, consideramos que este precepto fue uno de los esfuerzos políticos de la convención por obtener un apoyo del pueblo, cuyo descontento había sido el motor de la sublevación que hizo caer la monarquía, pero hasta esas alturas aún persistía por la crítica situación que vivía la república y que en lugar de mejorar la condición del pobre le había ubicado en un estado de miseria que, entre otros factores, hizo adoptar una política de dirigismo y estatismo económicos, que le permitiera constituir una base sólida sobre la cual edificar el nuevo sistema y para ello generalizó la propiedad, lo que entre otras acciones, originó la nacionalización de múltiples fundaciones de caridad, que se habían fundado en Francia desde el siglo XIII y la reorganización de la beneficencia pública, surgiendo así, la denominada asistencia social como un derecho constitucionalmente reconocido.

Señala De la Cueva: "Individualismo y liberalismo no son términos ni sinónimos, si bien no siempre se fija con nitidez su diferencia; el primero, pertenece a una concepción filosófica de la sociedad y del hombre; mientras el segundo, que posee dos acepciones: liberalismo político y liberalismo económico, se refiere a una actitud del Estado y a una manera de enfocar los problemas económicos".<sup>18</sup>

Es claro que el liberalismo no solucionó los conflictos sociales, por el contrario, contribuyó a hacerlos más complejos, no obstante propició el nacimiento de una nueva, en donde sus integrantes se agruparon en clases que se distinguieron claramente según los elementos económicos de que se disponían; por un lado los capitalistas, de distintas magnitudes, detentadores de los bienes de producción, y por el otro los trabajadores,

---

<sup>17</sup> De la Cueva, Mario, Op. Cit., Tomo II, p.36.

<sup>18</sup> *Ibíd*em, Tomo I, p.6

poseedores únicamente de su fuerza de trabajo. El enfrentamiento del hombre con el hombre, subsistió aún bajo una nueva concepción política, económica y social.

Hasta la etapa histórica, a fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, la protección del individuo en contra de las contingencias a que todo hombre está expuesto en su vida, se debía a esfuerzos individuales, de grupo, o de instituciones religiosas, que como hemos vistos solo abarcan a un reducido número de personas y protegía contra las contingencias más apremiantes.

Con el surgimiento del Estado Moderno, se le atribuye a éste su obligación de proteger al individuo, pero aquel que se encuentra en un estado de necesidad, al desvalido; asume dicha obligación más no propiamente como tal, sino como una gracia que otorgaba al necesitado, conociendo dicha actividad como asistencia social cuyas manifestaciones comunes son los hospitales, hospicios y asilos, instituciones que aún subsisten en nuestros días.

La clase asalariada surgida paralelamente con el capitalismo, consolida en una época de la Revolución Industrial y definida su mayor explotación bajo los principios del liberalismo individualista de la Revolución Francesa, fue abriendo el camino para la creación y consolidación de los regímenes superiores de protección que propiciarán una redistribución de riqueza, para hacer menos diferencias e injusticias.

### 1.1.7 El Seguro Social Obligatorio

En el socialismo, se asigna al Estado una tarea de civilización y bienestar, debiendo realizar una intensa actividad en el campo económico y social para lograr sus fines.

Fue en Alemania, entre 1878 y 1881, que el canciller de Prusia, Otto Von Bismarck, creo las primeras Leyes que crean y regulan un autentico Seguro Social.

"En los primeros años, Prusia y más tarde el Imperio de 1870, presentaron un desarrollo considerable de la Legislación Laboral; Bismarck comprendió la misión que desempeñaba la burguesía y se puso a su servicio para que se lanzara la lucha económica y a cuenta de que la prosperidad de la economía no podía fincarse sobre la miseria de las masas. Por otra parte, la idea socialista cobraba fuerza día con día y condujo a la organización de la internacional comunista y a la formación por Fernando Lassalle, ya separado de Marx, del Partido Obrero Social Demócrata. El Congreso que celebró en Eisenach en 1869, que constituyó una prueba de la fuerza del movimiento sindical y de la libertad que principiaba a disfrutarse, se aprobó un programa con una hermosa y amplia reivindicación de los beneficios que deberían corresponder a los trabajadores en el proceso de producción. El

Canciller de Hierro recogió el guante y adelantándose a su tiempo inició la llamada política social, primer apartamiento general de los principios de la escuela económica liberal, una política que llevaría una nueva actitud del poder público. La esencia de la política social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores, en vista de estos acontecimientos Bismarck lanzó la Ley Antisocialista de 1878, que prohibió la formación de asociaciones que tendieran a la formación del régimen social, económico y político, pero al contemplar la inquietud obrera, en un mensaje del emperador Guillermo I de 1881, anunció la institución de los seguros sociales".<sup>19</sup>

Ejemplo claro de esta política lo es la afirmación de Bismarck, al anunciar la creación de los seguros, quien dijo: "...que al trabajador importa no solamente su presente, sino y acaso más aún, su futuro, y era así, por que en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que el futuro es lo imprevisto y desconocido, por ello debe asegurarse".<sup>20</sup>

Bismarck arrebató a los socialistas uno de sus principales objetivos, que eran las medidas de seguridad social, y las tomo como iniciativa de su gobierno.

"Uno a uno van cubriéndose los diferentes riesgos: el seguro de enfermedad establecido el 13 de junio de 1883; el segundo, el 06 de julio de 1884 sobre seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de las empresas industriales; y otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y vejez."

Los gastos del seguro de accidentes eran sufragados por el patrón; los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez. El Reich fue desde el principio el tercer participante de éstas dos últimas ramas. Con ajuste al monto de sus participaciones, tanto patrones como trabajadores intervenían en la administración autárquica del Seguro Social.

Estas leyes delinean el sistema de Seguro Social en lo futuro. Sus características principales son:

- a) Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón.
- b) Participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.
- c) Administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patrones y trabajadores.

---

<sup>19</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit., Tomo I, pp. 18-19.

<sup>20</sup> IMSS, La Seguridad Social es el Proceso de Cambio Internacional, México, 1980, p.27.



Más tarde se recopilan las disposiciones que establecieron el seguro de enfermedades generales, el de accidentes de trabajo y el de vejez e invalidez. El Código Federal de Seguros Sociales de 1911, se institucionaliza a través de su incorporación a la Constitución de Weimar de 1919, en el artículo 161, Título V.<sup>21</sup>

En la Constitución de Weimar, dentro de la declaración de los derechos del trabajo se incluyó la protección a la maternidad, educación y adaptación de los menores para preservar la salud y la vida, la ayuda al trabajador, a su familia cuando las consecuencias de los riesgos de una actividad productiva o que se ocasione imposibilidad de trabajar.

Como bien señala el maestro De la Cueva: "La idea de la seguridad social se asomó al balcón de la historia en los seguros sociales alemanes, pero en nuestro siglo es donde cobró todos los perfiles y se presentó como la idea que quiere asegurar, esto es, hacer real una vida decorosa para formar a los hombres".<sup>22</sup>

El Estado se dio cuenta de lo indispensable que es el cuidado de la salud, tanto de los asalariados como del bienestar de sus familias; y como anteriormente se señaló, se incluyeron seguros que en la actualidad siguen vigentes y son fundamentales en la vida de un trabajador, ya que con estos seguros tendrá una vida digna.

## **1.2 Antecedentes de la Seguridad Social en México**

En México, por la necesidad de protección a los trabajadores, el Estado creó un instituto para que se diera servicio de asistencia médica, esto mediante las aportaciones obrero - patronales. A este instituto se le dieron facultades de autoridad fiscalizadora, atribuciones de las cuales también se encarga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se menciona dentro de este capítulo en el cual conoceremos para que fue creada, siendo cierto que ya existe la vinculación del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no es suficiente el método ocupado por estas dependencias para evitar las evasiones patronales contra el Instituto Mexicano del Seguro Social

### **1.2.1 Época Precolonial**

Existen pocos antecedentes de esta época, los existentes se restringen a una acción asistencial elemental en materia de salud y alimentación, no obstante lo cual son elementos informativos de la actual Seguridad Social en México.

---

<sup>21</sup> TETELBOIN HENROIN, Carolina, ¿Alternativas en Seguridad Social? En la Seguridad Social, Reforma y Retos, UNAM, México, 1° Edición 1999, pp.59-60.

<sup>22</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit., T. II, p.37.

Rosa María Meyer comenta que las instituciones que se podían considerar de seguridad social durante la época prehispánica aluden únicamente a los establecimientos fundados por los aztecas, durante el Reinado de Moctezuma II.

"Basando nuestras afirmaciones en los pocos autores que han escrito al respecto, podemos decir que los mexicas tenían en vísperas de la conquista, algunas instituciones parecidas a los hospitales, en las que atendían a los enfermos, principalmente a los guerreros. Parece ser que estos establecimientos existieron en México, Texcoco, Tlaxcala y Cholula, y eran sostenidos por los sobrantes de las cosechas destinadas al culto de los dioses".

"El Tlatoani azteca, sostenía en Culhuacan un establecimiento en que se atendía a todos los ancianos e impedidos que habían servido a la confederación, ya fuera en asuntos políticos o militares. Aunque no se trata de una institución propiamente dicha, también podemos considerar dentro de la asistencia, práctica acostumbrada por algunos gobernantes mexicas, el repartir al pueblo en tiempo de hambre los bastimentos y semillas que tenían en sus almacenes."<sup>23</sup>

### 1.2.2. La Seguridad Social en México

En el país, los antecedentes más cercanos de la seguridad social son la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, que se expidió en 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León de 1906, en las que "se reconocía por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores".<sup>24</sup> Sin embargo no existía todavía el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar social, que hasta entonces estaba circunscrita en su mayor parte al ámbito privado y familiar.

Después del movimiento social de 1910, se fueron consagrando las Leyes garantizadoras del disfrute de derechos mínimos para los mexicanos. En 1914, al triunfo de la Revolución, establece el principio del estado de servicio social. Se vienen consolidando estas garantías en la Ley del Trabajo en 1915, del Estado de Yucatán, donde en su artículo 135 establecía que el gobierno fomentara una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte.

---

<sup>23</sup> MEYER, Rosa M, Instituciones de Seguridad Social, Cuaderno de Trabajo N° 10, Depto. De Investigaciones Históricas, INAH, México 1975, p.16.

<sup>24</sup> [http:// www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS HIS/Ant001 2003 12.htm](http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS%20HIS/Ant001_2003_12.htm), fecha de consulta 16 de noviembre de 2008.

En el Congreso de 1916, el proyecto en materia de trabajo, se apegaba al artículo 5 de la Ley fundamental anterior. La Constitución de 1917 asume compromisos en materia social recogidos en los artículos 3, 73 y 123, entre los cuales se encuentran: "garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; y fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas."<sup>25</sup>

Debe señalarse que México fue pionero en el tema, al mencionar constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía un tema incipiente en la agenda internacional.

La creación del Departamento de Salubridad en 1917 y de la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938, que se fusionarían en 1943 formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como de la Secretaría de Educación Pública en 1921, fueron avances importantes en materia de acciones sanitarias y de educación primaria, respectivamente. No obstante, en el campo de la seguridad social los resultados llegaron con mayor lentitud. En un principio, los empleados públicos eran los únicos que contaban con pensiones y hasta 1922 éstas fueron manejadas por la Secretaría de Hacienda. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.<sup>26</sup> Esta ley, que fue reemplazada en 1946 por la Ley de Retiros, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte, y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. Sin embargo, la gran falla en estas Leyes era la cobertura de la atención médica y las medicinas.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> ORDOÑEZ BARBA, Gerardo, El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales: Lecciones para Analizar el Caso Mexicano, Región y Sociedad, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, México 2002, p.125.

<sup>26</sup> La Dirección General de Pensiones Civiles ofrecía la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicio, otorgaba préstamos a corto plazo de tres meses de salario, con un plazo de 12 meses para pagar y con intereses de 12 por ciento anual y proporcionaba créditos hipotecarios que sólo llegaban a 15 mil pesos y se autorizaba al 6.72 por ciento del valor del inmueble. El plazo para cubrir el préstamo era de 10 años y los intereses anuales del 9 por ciento.

<sup>27</sup> WILKIE, W, James, La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, Editorial FCE, México 1978, p.59.

En 1929, se reforma el artículo 123 fracción XXXIX de la Constitución, a fin de consignar la necesidad de una Ley del Seguro Social, “se considera de utilidad pública la expedición de la LEY DEL SEGURO SOCIAL, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.” Fue hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito

Con esta Ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social que se convierte en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social, la cual contaba con los siguientes beneficios: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Estos seguros eran financiados mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el estado.

Dado que la cobertura se limitaba a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social, progresivamente se hicieron reformas para incorporar a otros sectores de la población: en 1955 se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Seguros y Fianzas de la República Mexicana, en 1973 se reforma nuevamente adaptándose a la vida actual, y dentro de las reformas mas relevantes podemos encontrar, la incursión del término de riesgo de trabajo, en lugar de “Accidente de trabajo”, que es el empleado hasta la fecha; la incursión de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, en relación a las técnicas de cultivo, la ampliación de los servicios médicos a los hijos asegurados hasta los 21 años, siempre que realicen sus estudios en escuelas oficiales, y una de las reformas mas importantes fue la prorroga de 26 semanas a 52 semanas al asegurado que continúe enfermo; en el año de 1974, se publicó la modificación al artículo 123 fracción XXIX de la Constitución para incluir como sujetos de la seguridad social a trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En su redacción original, el artículo 123 de la Constitución no consideraba a los trabajadores al servicio del estado por lo que, en 1959, en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se le añade un apartado B que garantiza sus derechos laborales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre otros. En este mismo año se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante la cual se creó el ISSSTE. Según Ordóñez Barba, "Los seguros del ISSSTE

cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente, se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en renta o venta".<sup>28</sup>

En 1983 se aprobó la nueva Ley del ISSSTE, en la cual se amplían las prestaciones y se mejora la organización administrativa. Entre las nuevas prestaciones se encuentran las referentes a promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados. Se aumenta la cobertura de beneficiarios, dando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. Se fija un sueldo regulador para calcular la cuantía de las pensiones, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador. Posteriormente, se reformó el artículo 24 de esta Ley para ampliar la cobertura de los servicios médicos a los esposos y concubenarios. Los trabajadores podrían continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo y además los estados y municipios podían incorporar a sus trabajadores a dicho régimen.

De acuerdo al ISSSTE, algunos de los avances de esta nueva Ley con respecto a la anterior son "la reducción de los tiempos y condiciones para el otorgamiento de pensiones; la atribución institucional sobre la promoción y supervisión de los comités mixtos de seguridad e higiene y la actualización de la terminología sobre los riesgos de trabajo; la pensión por cesantía en edad avanzada; y la explicitación de las prestaciones crediticias, tales como el establecimiento de topes máximos de porcentaje salarial del tiempo trabajado para su otorgamiento, y la posibilidad de acceder al financiamiento para vivienda".<sup>29</sup>

Más adelante, se integraron los sistemas de tiendas y agencias turísticas y servicios, como los que proporcionan las estancias de bienestar y desarrollo infantil, que ya venían siendo operadas por diferentes dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal. Originalmente, el ISSSTE otorgaba 14 prestaciones y seguros, aumentando a 20 con la Ley de 1984 y después a 21, resultado de la creación del sistema de ahorro para el retiro, paralelo a las pensiones que ya otorgaba el instituto. El ISSSTE dispone actualmente de ocho diferentes fondos: el fondo de pensiones, el fondo médico, el fondo de riesgos de trabajo, el fondo de préstamos personales, el fondo de

---

<sup>28</sup> ORDOÑEZ, BARBA, Op. Cit., p.129.

<sup>29</sup> ISSSTE, Op. Cit., pp. 56-57.

servicios sociales y culturales, el fondo de la vivienda, el fondo de ahorro para el retiro y el fondo de administración.

Los trabajadores formales eran los principales beneficiarios de estas instituciones, debido, entre otras cosas, a la expectativa de que el crecimiento económico, principalmente en el sector secundario, incorporaría cada vez a un número mayor de trabajadores. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento económico a partir de los años setenta, la disminución del ritmo de crecimiento del empleo y el aumento de la economía informal, revelaron las limitaciones de este esquema que dejaba fuera a más de la mitad de la población. De esta forma, la seguridad social en México careció desde sus inicios de la condición de universalidad en virtud de la cual se protege a todos los ciudadanos y se circunscribió a un enfoque ocupacional que apartó a México de los esquemas prevalecientes en los países de Europa Occidental.

Por la naturaleza contributiva de la afiliación al Seguro Social, sus beneficiarios se concentraron en los sectores urbanos e industriales. Por lo tanto, a pesar de las reformas que ampliaron la cobertura de los sectores beneficiarios, una parte importante de la población ha estado históricamente desprotegida como los trabajadores rurales y los autoempleados, entre otros. La problemática del empleo, agudizada a partir de la crisis de los ochenta, ha limitado las nuevas afiliaciones.

Así, la idea original de que la Secretaría de Salud atendería a los menesterosos y necesitados y el Seguro Social al resto de la población, pronto se vio rebasada por el creciente número de personas que no tenían derecho a cobertura, de tal forma que la Secretaría de Salud se convirtió en una instancia de atención a la población en general, incluyendo a aquella que no tenía acceso al Seguro Social. Sin embargo, hasta la actualidad la Secretaría de Salud se limita a proporcionar servicios de salud, dejando fuera de la seguridad social a una parte importante de la población.

A pesar de lo anterior, la cobertura de la seguridad social ha tenido un gran aumento en las últimas décadas. De acuerdo al INEGI, en 1960 el IMSS contaba con 3.4 millones de derechohabientes, equivalente al 9.6% de la población, llegando en 1970 al 20.3%. Para 1990 el IMSS cubría al 47.5% de la población total del país. En 1960 el 96% de la población derechohabiente del IMSS pertenecía al ámbito urbano, cifra similar a la de 1990 (95.4%). En 1960 el ISSSTE cubría al 1.4% de la población total, al 2.8% en 1970 y al 10.2% en 1990 con 8.3 millones de derechohabientes.

Las prestaciones para el desempleo han estado ausentes del diseño de la seguridad social en México. El concepto más cercano fue el de cesantía involuntaria en edad avanzada y, posteriormente, la indemnización por despido establecida en la Ley Federal del Trabajo. Adicionalmente a estas dos instituciones, se fueron creando otros organismos que cubren a segmentos específicos de trabajadores como es el caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, así como los Esquemas de Pensiones de Petróleos Mexicanos, Luz y Fuerza del Centro, la Comisión Federal de Electricidad y algunas universidades. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales establecen convenios con el ISSSTE o bien, cuentan con su propio Instituto de Seguridad Social para la administración de las pensiones y jubilaciones. Como es de esperarse, estos organismos cubren solamente a una pequeña parte de la población. En el 2003, el 3.52% de la población era derechohabiente de las entidades del sector paraestatal, la banca de desarrollo y los gobiernos estatales. No obstante, la existencia de todas estas instituciones ha creado una fragmentación de la seguridad social en México, de tal forma que no es posible hablar de un sistema de seguridad social. La unificación de estos esquemas diferenciados, que permita una mayor eficiencia, cobertura y amplitud de servicios, es un tema pendiente en la discusión sobre seguridad social.

Originalmente, los sistemas de pensiones en México se regían bajo el sistema de reparto, en el cual las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados. La reforma a la Ley del IMSS en 1995, sentó un precedente al abandonar el sistema de reparto en el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez e introducir un sistema de capitalización individual. El resto de los seguros administrados por el IMSS siguieron funcionando bajo el sistema de reparto. Para el manejo de las cuentas individuales se crearon las administradoras de fondos para el retiro (Afores), mientras que el IMSS siguió como encargado de recolectar los recursos y transferirlos posteriormente a las Afores.

Las aportaciones a este seguro siguen siendo de naturaleza tripartita (trabajador-patrón- Estado) y se establece la existencia de una pensión mínima garantizada por parte del estado para aquellos trabajadores que no logren reunir los recursos suficientes. Sin embargo, dado que las pensiones son un esquema limitado a los trabajadores formales y dependen del ahorro individual, se debilita el principio de solidaridad en el que la sociedad vela por el bienestar de los menos favorecidos. Esta reforma sólo afectó a uno de los seguros del IMSS, dejando intacto al resto de los seguros, así como a las instituciones de seguridad social, incluyendo al ISSSTE. El régimen de jubilaciones y

pensiones, que asegura a los trabajadores del IMSS, permaneció también bajo el sistema de reparto. Actualmente, la principal discusión en relación a la seguridad social se centra en la creciente dificultad para hacer frente a las responsabilidades financieras bajo el sistema de reparto, dadas diferentes circunstancias como son la disminución del número de trabajadores en activo por cada jubilado, la transición demográfica que ha aumentado la esperanza de vida y, por lo tanto, el tiempo como jubilado, así como la transición epidemiológica que ha llevado al aumento de las enfermedades crónico-degenerativas que son de tratamiento más prologado y con mayor costo de atención. Todo lo anterior ha provocado el aumento del costo fiscal de la seguridad social y de las erogaciones extraordinarias del Gobierno Federal para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE.

Además de la baja cobertura de la seguridad social, existe una gran disparidad en los beneficios otorgados por las diferentes instituciones, así como una preocupante situación por la insuficiencia del monto de las pensiones en algunos casos. De acuerdo al IMSS, la pensión promedio de un trabajador adscrito a este instituto es de 30 por ciento superior a su último sueldo, mientras que la pensión de un trabajador afiliado al IMSS es, en promedio, 50 por ciento inferior.<sup>30</sup>

La seguridad social es un elemento de gran importancia en el combate de la inseguridad económica que es una característica que comparten las personas que se encuentran en situación de pobreza y que, en muchas ocasiones, los obliga a dedicar una parte muy importante de sus ingresos a la atención de enfermedades u otras circunstancias adversas. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura a sectores que actualmente se encuentran desprotegidos, el tratamiento integral de las contingencias que puedan afectar sus capacidades e ingresos, así como un acceso equitativo a la seguridad social y a las pensiones, son temas pendientes de la agenda nacional en la búsqueda de un sistema más eficiente y equitativo.

### **1.2.3 Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social**

El Instituto Mexicano del Seguro Social, fue creado mediante la Ley expedida el 31 de diciembre de 1942, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1943. El objetivo primordial del IMSS es garantizar los servicios de salud a través de la

---

<sup>30</sup> IMSS, Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 2004, p III[citar como ] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, en Seguridad Social [Actualización: 17 de febrero de 2006 ], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/), fecha de consulta 15 de noviembre de 2008.



asistencia médica y otorgar servicios sociales que eleven el bienestar de los derechohabientes. En la citada Ley se estableció que los órganos superiores, autoridades del instituto, serán la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Dirección General y la Comisión de Vigilancia. Estos órganos están integrados de manera tripartita; es decir, participan representantes de los sectores gubernamental, obrero y empresarial.

Así, la Asamblea General como máxima autoridad del Instituto fija las grandes líneas de acción para que el IMSS cumpla con sus objetivos; el Consejo Técnico es el órgano de gobierno y administrador del Instituto; el Director General, en su carácter de representante del IMSS, es el ejecutor del programa de trabajo aprobado por la Asamblea General y el responsable de cumplir los acuerdos dictados por el Consejo Técnico. Por su parte, la Comisión de Vigilancia tiene como propósito primordial verificar que los recursos financieros autorizados al Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados.<sup>31</sup>

#### 1.2.4 Antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aún cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la federación, inspeccionar las casas de moneda y dirigir la administración general de correos, la colecturía de la renta de lotería y la oficina provisional de rezagos.

Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron los siguientes departamentos:

- a) Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las contadurías generales.
- b) Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero

---

<sup>31</sup> <http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS/ORG/vigilancia/antecedentes.htm>, fecha de consulta 10 de noviembre de 2008.

de las rentas y gastos de la administración.

- c) Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del ejército y la marina.
  
- d) Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el Primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada Ley del 16 de noviembre de 1824. Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la Ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda. Las bases orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda. El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las bases generales para el arreglo de la Hacienda Pública del 11 de febrero de 1854 elevan a rango de Dirección General a la Sección de Aduanas, comprendiendo tanto a las marítimas como a las interiores. El 1o. de enero de 1856, se expide la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual establece una Junta de Crédito Público para la Administración de las Aduanas y el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera.

El 14 de octubre de 1856, mediante decreto, se creó el Departamento para la Impresión de Sellos, antecedente de la actual Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Correos y la Casa de Moneda y Ensaye, dependieron exclusivamente en lo económico, directivo y administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 1o. de octubre de 1869, se determinó que correspondía al segundo oficial mayor, las funciones de elaboración de la glosa y compilación de las Leyes en

materia hacendaría. Al expedirse la Ley del Impuesto del Timbre en 1871, se creó la Administración General de este gravamen, con lo que se abandonó el sistema de papel sellado de herencia colonial. El 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la casa de moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado. El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la cuenta general de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería General de la Federación, a partir de esa fecha cambió su denominación por Tesorería de la Federación. En el año de 1913, mediante las reformas al Reglamento Interior se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, lo que constituye el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917, estableció la creación del Departamento de Contraloría, el cual asumió las funciones desempeñadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo, las atribuciones relativas a comercio se transfirieron a la nueva Secretaría de Comercio.

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano. El 1o. de septiembre de 1925, se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central, con el propósito de terminar con la anarquía en la emisión de billetes. El 1o. de enero de 1934, se creó la Dirección General de Egresos y el 9 de enero del mismo año se expide el Decreto mediante el cual se prevé que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación, quedarían a cargo de dicha Dirección General.

El 13 de diciembre de 1946, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando fuera del ámbito de competencia de la Secretaría las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. El 31 de diciembre de 1947, se publicó en el

Diario Oficial de la Federación, el decreto que dispone que la Procuraduría Fiscal sea una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 24 de diciembre de 1958, nuevamente se publicó en el diario oficial de la federación la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo transferidas las funciones relativas a Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, respectivamente. El 31 de diciembre de 1959 se publicó la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, estableciendo la creación de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores. Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia se expidió un nuevo reglamento interior que se publicó el 23 de mayo de 1977, quedando integrada la Secretaría por:

- a) La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Planeación Hacendaría; de Crédito; de Asuntos Hacendarios Internacionales y de Promoción Fiscal.
- b) La Subsecretaría de Ingresos con las Direcciones Generales de Política de Ingresos Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal; así como las Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda.
- c) La Subsecretaría de Inspección Fiscal con las Direcciones Generales de Aduanas; Vigilancia de Fondos y Valores; del Registro Federal de Automóviles y de Bienes Muebles; así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles.
- d) La Oficialía Mayor con las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; Administración; Prensa; Laboratorio Central; Talleres de Impresión de Estampillas y Valores y de Casa de Moneda.
- e) La Procuraduría Fiscal de la Federación con la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como con la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones y las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares.
- f) La Tesorería de la Federación con las Subtesorerías de Egresos; de Ingresos y de Control e Informática, así como con las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la

Federación.

El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como a las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y del Registro Federal de Vehículos. Mediante este nuevo reglamento se efectuaron los siguientes cambios:

- a) En el Área del C. Secretario, se creó la Comisión Interna de Administración y Programación.
- b) En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores. Asimismo, cambió de nomenclatura la Dirección General de Crédito por Dirección General de Crédito Público.
- c) En la Subsecretaría de Ingresos se suprimió la Dirección General de Difusión Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales por Coordinación General con Entidades Federativas; la Dirección General de Administración Fiscal Central por Dirección General Técnica; la Dirección General de Administración Fiscal Regional por Coordinación General de Operación Regional y Administrativa; la Dirección General de Informática de Ingresos por Dirección General de Recaudación y la Dirección General de Auditoría Fiscal por Dirección General de Fiscalización.
- d) En la Subsecretaría de Inspección Fiscal, se suprimió la Dirección General de Bienes Muebles y cambió de nomenclatura la Dirección General del Registro Federal de Automóviles por Dirección General del Registro Federal de Vehículos, así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles, por Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal y del Registro Federal de Vehículos, respectivamente.

El 25 de marzo de 1981, mediante el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Tesorería de la Federación se suprime la Subtesorería de Ingresos, cambia de denominación la Subtesorería de Egresos por Subtesorería de Operación y se crea la Unidad de Procedimientos Legales. Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna.

El 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirieron a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la federación en controversias fiscales.

En el decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Con el decreto del 30 de octubre de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación de Operación Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación. Asimismo, se fortalece la función de capacitación fiscal, al incluirse en dicho Reglamento al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, mismo que posteriormente adquiere el carácter de Organismo Descentralizado, al otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propios el 20 de diciembre de 1991, en la fracción III del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación. A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 febrero de 1992, mediante el decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Con el decreto del 20 de agosto de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se

realizaron cambios a la estructura orgánica básica, consistentes en la fusión de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Fiscal Internacional para quedar como Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, así como el cambio de denominación de la Coordinación General con Entidades Federativas por Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Mediante el decreto del 23 de diciembre de 1993, se expidió la Ley del Banco de México, la cual establece que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes.

Asimismo, mediante decreto del 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997, por lo que en marzo de 1996, con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales que dieran lugar a la integración del órgano desconcentrado responsable del Servicio de Administración Tributaria, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por Unidad de Servicio Civil.

En julio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, en la cual cambia de adscripción la Unidad de Contraloría Interna, de la Oficialía Mayor al área del C. Secretario.

En agosto de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Unidad de Inversiones, por Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Este cambio fue originado por la fusión de la Unidad de Inversiones con la Unidad de Desincorporación.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formalizan los cambios efectuados durante 1995 y 1996.

El 30 de junio de 1997 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo acuerdo de adscripción de Unidades Administrativas de la Secretaría.<sup>32</sup>

#### 1.2.5 Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria.

El 15 de diciembre de 1995 se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual se creó el nuevo órgano desconcentrado como máxima autoridad fiscal. En marzo de 1996 se autorizó y registró una nueva estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, se cambió la denominación de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación, y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

El 1 de julio de 1997 entró en funciones el órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, cuyo Reglamento Interior se publicó el 30 de junio de ese mismo año. Este órgano sustituyó en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos; con su creación surgieron diferentes unidades administrativas:

- a) Presidencia del SAT
- b) El Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera
- c) Dirección General de Planeación Tributaria
- d) Dirección General de Tecnología de la Información
- e) Unidad de Comunicación Social y La Coordinación General de Recursos, así como las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos. También se integró a este órgano el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal

Con esos cambios, la estructura orgánica básica del SAT quedó conformada de la siguiente manera:

- a) Presidencia del SAT
- b) Unidad de Comunicación Social
- c) Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera
- d) Dirección General de Interventoría
- e) Dirección General de Planeación Tributaria

---

<sup>32</sup> <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/acercashcp/organigramadirectorio>, fecha de consulta 4 de Junio de 2008.



- f) Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales
- g) Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas
- h) Dirección General de Tecnologías de la Información
- i) Administración General de Recaudación
- j) Administración General de Auditoría Fiscal Federal
- k) Administración General Jurídica de Ingresos
- l) Administración General de Aduanas.
- m) Coordinación General de Recurso.

Así como las Administraciones Regionales y Locales dependientes de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos, dependientes de la Coordinación General de Recursos.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>. fecha de consulta 6 de noviembre de 2008

## **CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1 Empresa**

En la actualidad, uno de los temas más olvidados en el derecho del trabajo es el referido a la empresa. La empresa es una de las partes concertantes en el contrato de trabajo, tanto en su versión individual como en lo colectivo, y por ello se convierte en sujeto de derechos y también de obligaciones. Para exigir los primeros y complementar los segundos, hace falta tener perfectamente conceptuada esta figura tan abstracta.

Para iniciar con una idea primaria o general de lo que es la empresa, recurrimos al maestro Walter Garrigues que nos dice, "económicamente la empresa es la organización de los factores de la producción a fin de obtener una ganancia limitada."<sup>34</sup> El Jurista Francés Durand también ha conceptuado la empresa con un sentido económico, y en su tratado menciona, "la empresa es una unidad económica de producción cuyos riesgos de explotación quedan a cargo del empresario."<sup>35</sup>

Por ejemplo, en Francia las Leyes del trabajo siempre hablan de establecimiento no de empresa, ya que el Derecho Francés ignora el concepto empresa por tratarse de una noción económica y no jurídica. El primer análisis jurídico que sobre ella hizo el Derecho fue producto del Derecho Mercantil, que se ocupó de la constitución y liquidación del fondo comercial, de la reglamentación de las relaciones de los comerciantes con terceros, etc.; en tanto que al Derecho del Trabajo le interesa estudiar en especial el lugar de la prestación del servicio, así como las relaciones entre las personas que trabajan y las que se establecen entre estas y el patrón. Por lo anterior, la empresa, la gran empresa, se convierte en un ente finamente organizado, que atiende con especial intuición las relaciones con sus trabajadores, pero a la vez, reclama mayores ganancias.<sup>36</sup>

#### **2.1.1 Elementos Personales**

Los elementos personales son los individuos que intervienen con su actividad física o intelectual a la realización de los fines de la empresa, y se dividen en dos grupos: empresarios y trabajadores.

El empresario para Alonso García, tanto acreedor de trabajo como empresario, se usa para designar a la parte del contrato laboral que obtiene los servicios de otra persona a cambio de una remuneración.<sup>37</sup> Los trabajadores, también conocido como comunidad de

---

<sup>34</sup> WALTER GARRIGUET, Instituciones de Derecho Mercantil, 2ª, ed., s. e., Madrid, 1948, p.85.

<sup>35</sup> DURAND Paul Y ROUAST Andrés, Précis de Legislation Industrielle, Dalloz, Paris, 1943, p.340.

<sup>36</sup> BERMUDEZ, Cisneros, Miguel, Derecho del Trabajo, Editorial Oxford, 1ª Edición, México2000, p.299

<sup>37</sup> ALONSO García, Manuel, Derecho del Trabajo, Editorial Ariel, Barcelona 1960, p.124.

trabajadores, constituida por los encargados de la realización de los trabajos, quienes se dividen en categorías de acuerdo con las labores que realizan y la jerarquía que guardan.<sup>38</sup>

### 2.1.2 Elementos Materiales

Los elementos materiales de la empresa son; capital, locales laborales, maquinaria, muebles, transportes, etc. El primero consiste en el medio de que se vale la empresa para llevar a cabo sus fines: adquisiciones de insumos, pago de salarios, gastos de administración y otras inversiones. En cuanto a los demás bienes, también poseen un valor económico, pero se manifiestan en el activo de la empresa y se vale de ellas para salvar responsabilidades laborales, fiscales o de cualquier otra índole.<sup>39</sup>

### 2.1.3 Concepto de Empresa en la Legislación Laboral Mexicana

En México se ha avanzado en la conceptualización de la empresa, pero no lo suficiente. El art. 16 de la Ley Federal del Trabajo expresa:

***“Se entiende por empresa a la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.”***

La empresa se define como una entidad conformada por personas, aspiraciones, realizaciones, bienes materiales, capacidades técnicas y capacidad financiera. Todo ello le permite dedicarse a la producción, transformación y/o prestación de servicios para satisfacer con sus productos y/o servicios, las necesidades o deseos existentes en la sociedad.

Es evidente que esta breve redacción se hizo, no en el sentido de fijar un nuevo concepto de empresa que abarcará a los trabajadores en una comunidad laboral, sino que tan sólo busco, mantener un orden protector del trabajador ante las responsabilidades del empresario. Como dice el maestro Néstor de Buen: "si atendemos a la exposición de motivos, no existe en ella la intención de crear un concepto nuevo sino que solamente se intenta distinguir entre empresa y establecimiento".<sup>40</sup>

Esto significa, que en nuestro sistema se sigue manejando el concepto netamente económico de empresa, pero se ha dejado ausente el contenido jurídico de la misma.

## 2.2 Establecimiento

El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, señala:

---

<sup>38</sup> Ibídem., p.27.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> DE BUEN, Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p.513.

***“Establecimiento es la Unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.***

### **2.3 Relación de Trabajo**

Cualquiera, que sea el acto que le de origen la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario, que se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio. Se halla la presunción de la existencia de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

### **2.4 Equidad Laboral**

Entendida como el modo de dictar resoluciones judiciales y resoluciones administrativas mediante las cuales se tome en cuenta las características singulares del caso particular, *es la interpretación razonable*. Recaséns Siches afirma: “la equidad es lo justo, pero no lo justo legal, tal como se desprendería de las palabras de la Ley, sino lo auténticamente justo respecto del caso particular.”<sup>41</sup>

### **2.5 Trabajador**

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8 en el primer párrafo establece:

***“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.***

### **2.6. Patrón**

En el artículo 10 de la Ley Federal del trabajo nos establece el concepto:

***“Patrón es la persona física o moral que utiliza el servicio de uno o varios trabajadores.”***

***“Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel lo será también de estos.”***

Otro concepto que se le da al patrón es el de empleador o patrono, como se dice en el lenguaje laboral mexicano, es la persona que emplea al trabajador; o la empresa,

---

<sup>41</sup> RECASÉNS, Siches, Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Porrúa, México, 1981, p.203.

negociación o centro de trabajo, integrado por varias personas físicas, que emplea los servicios del trabajador.<sup>42</sup>

## **2.7. Instituto Mexicano del Seguro Social**

Es una institución que cubre gran parte el campo de la previsión social en nuestro país. Organismo Público Descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México, con personalidad y patrimonio propios, instrumento básico de la seguridad social, establecida como un servicio público de carácter nacional en los términos de la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario, cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en formas y condiciones previstas en la Ley y sus Reglamentos; además de otorgar prestaciones inherentes a sus finalidades, podrán proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo.

Asume el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, o sea, cuando hace determinación de créditos a su favor; por concepto de cuotas, o bien para cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida.<sup>43</sup>

Su misión como organismo de asistencia social es:

1) En la organización social del trabajo y en la previsión social:

Administrar los riesgos que se expresan en la Constitución y que se especifican en los distintos ramos de seguro que regula la Ley del Seguro Social, para lo cual se requiere de la adecuada administración de las contribuciones y los recursos financieros para garantizar las prestaciones en especie y en dinero, y lograr la estabilidad en el bienestar del asegurado.

2) En la provisión de servicios:

Cuidar y fomentar de manera integral la salud de la población trabajadora, pensionada, asegurada voluntariamente, y de sus familias, así como de la atendida en esquemas de solidaridad social. Lo anterior, a través de proveer los servicios preventivos y curativos médicos con niveles de oportunidad y calidad, y ofrecer a la madre trabajadora servicios de

---

<sup>42</sup> BARAJAS, Monte de Oca, Santiago, Nuestros Derechos, Derecho del Trabajador Asalariado, Editorial UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2000, pp.7-8.

<sup>43</sup> CHAVEZ, Castillo, Raúl, Diccionario de Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 2007, pp.83-84.

guarderías que permitan un cuidado adecuado de sus hijos pequeños, contribuyendo así a un círculo virtuoso de mejoras en la calidad de la atención y en la productividad de los trabajadores y de sus hogares.

3) En la administración de las contribuciones a la seguridad social:

En su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, fomentar la competitividad de las empresas, la transparencia de la información que genera su función fiscal, y una recaudación más eficaz.<sup>44</sup>

## **2.8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, que actúa como autoridad fiscalizadora, así mismo en este apartado conoceremos sus facultades y actividades que está realiza y las determinaciones que toma de acuerdo a las necesidades del país dentro de su competencia.

Dépendencia del Poder Ejecutivo de la Unión, a quien corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;

II. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos, en los términos de la Legislación Legal Aplicable;

III. Proponer, para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento y el Programa del Gasto Público Federal conforme a la política del Gobierno Federal en las materias a que se refiere la fracción anterior, y dirigir la ejecución de los mismos para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo, así como evaluar sus resultados;

---

<sup>44</sup> [http://imss.gob.mx/IMSS/IMSS\\_SITIOS/IMSS\\_06/institucion/](http://imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/institucion/), fecha de consulta 15 de noviembre de 2008.

IV. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de su competencia, el otorgamiento de las autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de planeación nacional y regional;

V. Representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;

VI. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector paraestatal que le corresponda coordinar;

VII. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de Leyes o Decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector paraestatal coordinado por ella;

VIII. Proponer al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

IX. Dar cuenta al Congreso de la Unión del Estado, que guarde su ramo y el sector paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría, e informar al propio Congreso siempre que sea citado para ello, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades;

X. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en su ramo, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

XII. Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Sistema Nacional

de Planeación y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deban formularse los programas financieros de las entidades paraestatales;

XIII. Designar a los representantes de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y en su caso, órganos desconcentrados y establecer los lineamientos generales conforme a los cuales deberán actuar dichos representantes;

XIV. Aprobar los programas financieros de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación, considerando las fuentes, montos y objetivos de los mismos;

XV. Coordinar la elaboración de los programas anuales de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y, en su caso, de los programas institucionales, así como aprobarlos cuando proceda;

XVI. Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos;

XVII. Vigilar que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del programa sectorial y, en su caso, del programa institucional de la entidad que corresponda, y cuidar que guarden congruencia los programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución, con los citados objetivos, estrategias y prioridades, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en este Reglamento;

XVIII. Celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Distrito;

XIX. Planear, coordinar, conocer la operación y evaluar, el Sistema Bancario Mexicano respecto de las instituciones de banca de desarrollo, de las instituciones de banca



múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, así como de las demás entidades del sector paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría;

XX. Expedir los reglamentos orgánicos de las instituciones de banca de desarrollo que rijan su organización y funcionamiento, así como los lineamientos a que se sujetarán las Instituciones de Banca Múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, en las materias de presupuestos, administración de sueldos y prestaciones, y las demás objeto de regulación;

XXI. Otorgar y revocar autorizaciones para la constitución, organización, operación y funcionamiento, según sea el caso, de Instituciones de Banca Múltiple, de Casas de Bolsa, de Instituciones de Seguros, de Instituciones de Fianzas, de organizaciones auxiliares del crédito, de sociedades financieras de objeto limitado, de sociedades de información crediticia, de sociedades mutualistas de seguros, de consorcios de instituciones de seguros y de fianzas, de casas de cambio, de bolsas de futuros y opciones y de cámaras de compensación, así como de las filiales de instituciones financieras del exterior que se puedan constituir bajo la legislación aplicable y de los demás participantes del mercado de valores, futuros y opciones cuando las Leyes u otros propios de instituciones para el depósito de valores y de contrapartes centrales; ordenamientos jurídicos otorguen dicha facultad a la Secretaría;

XXII. Otorgar y revocar concesiones para la operación de bolsas de valores, así como para la prestación del servicio público de operación de la Base de Datos Nacional SAR y de aquellos propios de instituciones para el depósito de valores y de contrapartes centrales;

XXIII. Otorgar y revocar autorizaciones para la Constitución y funcionamiento de grupos financieros;

XXIV. Establecer los lineamientos, normas y políticas, mediante los que la Secretaría proporcionará informes, datos y cooperación técnica que sean requeridos por alguna Entidad Federativa, Secretaría de Estado o Departamento Administrativo y entidades de la Administración Pública Federal;

XXV. Intervenir en los convenios que celebre el Ejecutivo Federal cuando incluyan materias de la competencia de la Secretaría;

XXVI. Designar al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y al de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; así como conocer las resoluciones y recomendaciones de sus Juntas de Gobierno, en los términos de las disposiciones legales correspondientes;

XXVII. Recibir en acuerdo a los Subsecretarios, al Oficial Mayor, al Procurador Fiscal de la Federación y al Tesorero de la Federación, para el trámite y resolución de los asuntos de su respectiva competencia;

XXVIII. Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento a la Secretaría, a las Subsecretarías, a la Oficialía Mayor, a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Tesorería de la Federación; delegar sus facultades en los servidores públicos de la Secretaría y, en el caso de las unidades administrativas regionales, señalar el número, la sede, la fecha de iniciación de actividades y su circunscripción territorial;

XXIX. Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables. Dichas autorizaciones deberán ser registradas ante la Procuraduría Fiscal de la Federación;

XXX. Presidir las comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría y designar a los integrantes de las unidades internas que corresponda;

XXXI. Establecer las unidades de asesoría y apoyo que sean indispensables para el adecuado funcionamiento de la Secretaría;

XXXII. Aprobar las políticas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento de la Secretaría, así como autorizar y disponer la publicación del Manual

de Organización General de la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación;

XXXIII. Dictar las reglas de carácter general en las materias competencia de la Secretaría, y

XXXIV. Las demás que con este carácter se establezcan por Ley, por Reglamento o le confiera el Presidente de la República.<sup>45</sup>

## **2.9 Servicio de Administración Tributaria**

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Donde a su vez de acuerdo al artículo 39 del Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria estipula que tendrá a su cargo sedes de las Unidades Administrativas Regionales, en donde cada una de ellas tendrá la circunscripción territorial que se determina mediante acuerdo del Presidente del Servicio de Administración Tributaria.<sup>46</sup>

## **2.10 Facultades de Comprobación**

La actividad fiscalizadora de las autoridades se puede realizar tanto en el domicilio de los contribuyentes o a través de revisiones de toda clase de bienes en los lugares de producción o en tránsito, para asegurar que el contribuyente está cumpliendo con sus obligaciones fiscales, mediante su documentación contable y fiscal. Y es la autoridad fiscal al sospechar que el contribuyente no cumple, con dichas obligaciones, que puede realizar un acto de molestia a los particulares, traducida en una visita domiciliaria, para poder inducirlo a cumplir íntegramente con todas sus obligaciones y así no llegar a tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento.

Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso,

---

<sup>45</sup> CHAVEZ, Castillo, Raúl, O p. Cit., pp. 157-158.

<sup>46</sup> RODRIGUEZ, Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Porrúa, México 2008, p.76.

determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales.

### 2.11 Visitas Domiciliarias

Las Visitas Domiciliarias están normadas por el Código Fiscal de la Federación, las cuales consisten en visitas domiciliarias genéricas y visitas domiciliarias en específico.

Para la realización de las visitas es de suma importancia el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales de los actos administrativos, ya que de lo contrario podría ser motivo de anulación de las actuaciones fiscalizadoras.

Los requisitos para la **emisión de la orden de visita domiciliaria** de acuerdo a los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación son los siguientes:

- Señalar la autoridad que la emite
- Fundado y motivado, mencionando su objeto
- Ostentar la firma del servidor público emisor
- Identificar su destinatario
- El lugar a revisar
- El nombre de los agentes de autoridad que practicara la visita

Además deberá contar para la **realización de las visitas domiciliarias**, los siguientes requisitos:

- A) Que la orden se expida por escrito
- B) Emitida por autoridad competente
- C) Fundada y motivada
- D) Que se realice con el procedimiento legalmente procedente
- E) Que se precise el lugar en donde debe realizarse
- F) Que se mencionen las personas que deben atender la visita o a quien va dirigida
- G) Que se identifique el objeto de la misma
- H) Que se levante acta circunstanciada
- I) Que se nombren testigos

Las visitas genéricas se desarrollan de la siguiente manera, deberán realizarse en el domicilio señalado en la orden, se notificará personalmente o se dejará citatorio en el domicilio del visitado, los visitantes deberán identificarse exhaustivamente, a este se lo

otorgara la facultad de nombrar dos testigos, si el visitado no lo hace el visitador será quien los designe. Una vez iniciada la visita se procede a revisar y seleccionar la documentación, o a poner marcas en los documentos, para asegurar dicha información. En toda visita deberán levantarse las actas en las que se asienten los hechos y circunstancias particulares acaecidos durante su realización, se levantan actas parciales, hasta concluir la revisión, en la que se levanta la última acta parcial y se le dan cuando menos veinte días al visitado para preparar sus observaciones y pruebas que constaran en el acta final. Para levantar el acta final se citaran a una hora determinada con el fin de que firme dicha acta en compañía de cualquier de los visitadores y de los testigos.<sup>47</sup>

En la visita domiciliaria en específico, sólo se llevará a cabo para revisar comprobantes fiscales, versará sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia de registro federal de contribuyente, así como para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 Código Fiscal de la Federación. Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.

Se llevará a cabo en el domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, locales, puestos fijos y semifijos en la vía pública, de los contribuyentes, siempre que se encuentren abiertos al público en general, donde se realicen enajenaciones, presten servicios o contraten el uso o goce temporal de bienes, así como en los lugares donde se almacenen las mercancías. Al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, entregarán la orden de verificación al visitado, a su representante legal, al encargado o a quien se encuentre al frente del lugar visitado, indistintamente, y con dicha persona se entenderá la visita de inspección. Los visitadores se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia

---

<sup>47</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 5ª Edición, Editorial Limusa, México 2007, pp. 152- 154.

invalide los resultados de la inspección. En toda visita domiciliaria se levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones conocidos por los visitadores, en los términos de este Código y su Reglamento o, en su caso, las irregularidades detectadas durante la inspección. Si al cierre del acta de visita domiciliaria el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos se niegan a firmar el acta, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niega a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta, sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma; dándose por concluida la visita domiciliaria. Si con motivo de la visita domiciliaria a que se refiere este artículo, las autoridades conocieron incumplimientos a las disposiciones fiscales, se procederá a la formulación de la resolución correspondiente. Previamente se deberá conceder al contribuyente un plazo de tres días hábiles para desvirtuar la comisión de la infracción presentando las pruebas y formulando los alegatos correspondientes. Si se observa que el visitado no se encuentra inscrito en el registro federal de contribuyentes, la autoridad requerirá los datos necesarios para su inscripción, sin perjuicio de las sanciones y demás consecuencias legales derivadas de dicha omisión.

Si se opone el visitado u obstaculice el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales estas podrán indistintamente:

- I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública
- II. Imponer la multa que corresponde en los términos del Código
- III. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo o de autoridad competente

## 2.12 Crédito Fiscal

El maestro Augusto Fernández Sagardi, identifica al Crédito Fiscal como, “El Derecho de percepción, en fecha determinada, a favor del Estado o de sus Organismos Descentralizados, que nace por disposición de la Ley, independientemente de que se haya o no determinado en cantidad líquida”.<sup>48</sup>

El Código Fiscal de la Federación vigente precisa el alcance y contenido de esta concepto al establecer, en el artículo 4, “son Créditos Fiscales, los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de

---

<sup>48</sup> FERNANDEZ, Sagardi, Augusto, Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, México, SICCO, 2000.

aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las Leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”.<sup>49</sup>

Además, cabe señalar el concepto que la Ley del Seguro Social da al Crédito Fiscal; “son las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de Ley, los gastos realizados por el Instituto, por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes.”

### **2.13 Evasión Fiscal**

Quizá, uno de los efectos que tiene mayor trascendencia jurídica que consiste en la conducta ilícita del contribuyente, para omitir pagos de las contribuciones a que está obligado.<sup>50</sup>

### **2.14 Defraudación Fiscal**

Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de una contribución u obtenga un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal.

### **2.15 Aportaciones de Seguridad Social**

Contribución o participación que efectúan los patrones a favor de los trabajadores para el efecto de gozar de los servicios que otorgan las instituciones de seguridad social.<sup>51</sup>

Estas contribuciones generalmente se refieren a cuotas obrero-patronales que tiene como fin cubrir los gastos necesarios para el otorgamiento de beneficios de Seguridad Social, como asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad, indemnización, jubilación, derechos a la vivienda, créditos hipotecarios, centros vacacionales y apoyos para capacitación, entre otros.<sup>52</sup>

El Código Fiscal en el artículo 2, fracción II establece; “son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las

---

<sup>49</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 5ª Edición, Editorial Limusa, México 2007, p.99-101.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, p. 76.

<sup>51</sup> CHAVEZ, Castillo, Raúl, *op.cit.*, p.16.

<sup>52</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p.59.

personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

Reportan una dualidad, comprende la parte del trabajador para sostener un contrato de seguro y la carga del patrón, se paga como sujeto directo y como sujeto indirecto.

## **2.16 Régimen Obligatorio**

El artículo 11 de la Ley del Seguro Social clasifica los seguros que integra el régimen obligatorio:

- I. Riesgos de trabajo.
- II. Enfermedades y maternidad.
- III. Invalidez y vida.
- IV. Retiro y cesantía en edad avanzada y vejez.
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

### **2.16.1 Sujetos de Aseguramiento**

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio los señalados en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, “las personas que prestan en forma eventual o temporal un servicio a las personas físicas o morales, inclusive, a unidades económicas sin personalidad jurídica, con un servicio remunerado, personal y subordinado.

En cambio el régimen voluntario comprende a los trabajadores de industrias familiares y los denominados "independientes", comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, expresión que contradice lo previsto en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, donde el salario se toma como una condición específica de la relación de trabajo.

Se incluyen también trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros; colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores al servicio de la federación, los estados y municipios que no estén incluidos en otras Leyes.

## **2.17 Responsabilidad Patronal**

Tiene como supuesto la relación de trabajo y como hipótesis, el acaecimiento de acontecimientos indeseados. En primer termino la enfermedad, provocada por el ambiente de trabajo. En segundo lugar, el accidente como efecto de un acto laboral o el que se produce al trasladarse, directamente de su domicilio al lugar del trabajo o de este a aquel, que produce alguna lesión orgánica o perturbación funcional o la muerte en ejercicio o con motivo del trabajo.



Esta responsabilidad, cuya razón de ser ha sido explicada en el punto anterior, ha tenido un contenido interesante a través del tiempo pero puede tropezar y tropieza con el hecho, frecuente, de que la responsabilidad y la solvencia no vayan de acuerdo. El patrón, puede aceptar que es responsable pero la falta de recursos hará nugatorio ese reconocimiento o eventualmente, esa imputación.

Por lo anterior, es obligación patronal la de registrar e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, llevar registros, determinar cuotas obrero patronales, proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas, permitir las inspecciones y visitas domiciliarias, que practique el Instituto, las que se sujetaran a lo establecido por la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Código Fiscal y los Reglamentos respectivos, como lo señala el artículo 15 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Estas obligaciones patronales se han complicado más que algunas obligaciones fiscales, al requerir una administración detallada, una nueva estructura de control-administración, teniendo como consecuencias la evasión y elusión de las obligaciones patronales.

## 2.18 Pensión

Asignación que disfruta una persona por un trabajo que ya no realiza en la actualidad.<sup>53</sup>

El Instituto Mexicano del Seguro Social lo define como, "la renta mensual que se otorga al trabajador asegurado en caso de incapacidad permanente debida a un riesgo de trabajo, de invalidez, de cesantía en edad avanzada o vejez; o a los beneficiarios cuando fallece el trabajador o pensionado, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos."<sup>54</sup>

Los tipos de pensión para el asegurado son:

- a) Incapacidad permanente parcial o total debido a un riesgo de trabajo.- Se otorga por la disminución parcial o total, de las facultades o aptitudes de un asegurado para trabajar, ocasionada por un accidente o enfermedad derivado del ejercicio o con motivo del trabajo, o accidente que ocurra en el trayecto del domicilio al lugar de trabajo o viceversa, siempre y cuando se reúnan los requisitos y condiciones establecidos por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

---

<sup>53</sup> CHAVEZ, Castillo, Raúl, op. Cit., p.11.

<sup>54</sup> <http://imss.gob.mx/Prestaciones/pensiones1.htm>, fecha de consulta 10 de Noviembre de 2008.

- b) Indemnizaciones Globales.- Se otorgan como pago único cuando los servicios médicos institucionales hayan declarado una incapacidad permanente parcial ocasionada por un accidente derivado del ejercicio o con motivo del trabajo, o accidente que ocurra en el trayecto del domicilio al lugar de trabajo o viceversa, menor al 25%, o bien, cuando la incapacidad sea entre 25% y hasta el 50%, el trabajador puede elegir entre pensión o indemnización global.
- c) Invalidez.- Se otorga por la disminución, parcial o total, de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar, ocasionada por un accidente o enfermedad no profesional, siempre y cuando se reúnan los requisitos y condiciones establecidos por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.
- d) Cesantía en edad avanzada o vejez.- Se otorga al asegurado(a) cuando queda privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad para cesantía en edad avanzada o 65 años en el caso de vejez, siempre y cuando se reúnan los demás requisitos y condiciones establecidas en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Para los beneficiarios; cónyuge o concubino de un asegurado o pensionado, así como sus descendientes y ascendientes existen pensiones las cuales los protegen de contingencias a futuro y estas son las siguientes:

- a) Viudez.- Es la prestación en dinero a que tiene derecho la que fue esposa del asegurado o pensionado fallecido. A falta de ésta, la mujer con quien vivió como si fuera su marido durante los cinco años precedentes al fallecimiento o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hubiesen permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. La misma prestación corresponderá al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada o pensionada.
- b) Orfandad.- Es la prestación en dinero a que tiene derecho cada uno de los hijos menores de dieciséis años y hasta los veinticinco años si estudian en planteles del sistema educativo nacional, o a los que se les dictamine una incapacidad; al fallecimiento del padre o la madre asegurado o pensionado, siempre y cuando se reúnan los requisitos y condiciones establecidas en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

c) Ascendientes.- Es la prestación en dinero a que tiene derecho cada uno de los padres que dependían económicamente del asegurado o pensionado fallecido, siempre y cuando no exista esposa, concubina o hijos con derecho a recibir la pensión, y se reúnan los demás requisitos y condiciones establecidas en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Las pensiones otorgadas por la Ley 1997 son pagadas por una compañía aseguradora que elige el trabajador o beneficiario.

Los trabajadores pensionados bajo la Ley 1973 tienen derecho a préstamos a cuenta de pensión como lo son:

- Préstamos a cuenta de pensión.- Cantidad de hasta tres meses del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal que se concede a solicitud de un pensionado, a cuenta de su pensión, siempre y cuando reúna los requisitos y condiciones establecidos en la Ley del Seguro Social de 1973 e instructivo correspondiente.

Cuando se termina el derecho a una pensión por cambio de residencia al extranjero con carácter permanente, por nuevas nupcias de un pensionado(a), por viudez, o por cumplir 16 o 25 años un pensionado por orfandad, se tiene derecho a los siguientes finiquitos:

- Cambio de residencia al extranjero.- Pago único de dos anualidades por cambio de residencia al extranjero con carácter permanente, extinguiéndose con este pago todos los derechos provenientes del seguro.
- Nuevas nupcias.- Pago único de tres anualidades en sustitución de una pensión por viudez, cuando la viuda(o) o concubina(rio), contrae matrimonio civil, extinguiéndose con este pago todos los derechos provenientes del seguro.
- Terminación de pensión por orfandad.- Pago al término de la pensión por orfandad cuando el beneficiario cumpla 16 años o hasta los 25 si continuó estudiando.<sup>64</sup>

## 2.19 Riesgos de Trabajo

Los Riesgos de Trabajo constituyen uno de los problemas contemporáneos más importante para la salud de los trabajadores en todo el mundo. Particularmente en México

las tasas de frecuencia de la presentación de este tipo de eventos son significativamente elevadas en comparación con otros países.

Dentro de las estadísticas mexicanas de salud, los accidentes y los riesgos de trabajo han ocupado un lugar relevante durante los últimos años, constituyéndose en un serio problema de salud pública que debe ser valorado en su magnitud real y desde luego ser atendido en forma apropiada, tanto por las implicaciones económicas que representa para la salud de los trabajadores, como para la productividad nacional y la sociedad en su conjunto.

Es necesario estudiar con detenimiento las causas y las formas de producción de los riesgos de trabajo, para poder comprender la manera como se suscitan, al mismo tiempo que la importancia que adquieren sus efectos en cada sociedad y para cada época específica.

La sociedad mexicana actual desde luego no es la excepción, vivimos un momento histórico en el cual se suceden diversas transiciones importantes: Demográfica, epidemiológica, política, económica, jurídica, tecnológica, democrática, cultural, ideológica, social y hasta religiosa. El trabajador mexicano se desempeña inmerso en un cúmulo de cambios frecuentes que modifican en forma constante las características de su entorno familiar, laboral y social, modificando sus hábitos, conductas, recursos, expectativas, capacidades y potencialidades.

En algunas civilizaciones contemporáneas, los daños a la salud de los trabajadores han quedado comprendidos en el concepto denominado como riesgo de trabajo, en cuyos marcos jurídicos está representado por los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio y con motivo de su trabajo. Los accidentes de trabajo han sido definidos como una alteración traumática y funcional en el trabajador como resultante del desempeño de su trabajo. El Derecho Laboral Mexicano define al accidente de trabajo como, "toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata, o posterior, o la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste". (Artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo). El artículo 41 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social señala, "riesgo de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".

Por otra parte, el concepto de enfermedad de trabajo ha sido definido como, "todo estado patológico, derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el

trabajo o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios". (Artículo 475 de la Ley Federal del Trabajo).

Es importante señalar que las diferentes legislaciones mantienen la distinción entre accidente de trabajo y enfermedad de trabajo, en relación a la forma como se producen, el accidente se sucede en forma súbita y la enfermedad aparece como resultado de la acción de un agente causal con una evolución lenta, progresiva y continuada. Esto significa, que las enfermedades de trabajo tienen latencias prolongadas y que por ello pueden clasificarse dentro del rubro de las enfermedades crónicas. (Artículos 513 de la Ley Federal del Trabajo y 43 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social).

Así pues, la denominación de riesgos de trabajo, corresponde al enfoque tradicional que interpreta el contexto legal, diferenciándose dentro de este concepto a los accidentes y a las enfermedades de trabajo. Esto de algún modo se encuentra orientado hacia los aspectos jurídicos del cumplimiento y otorgamiento de las prestaciones desde una perspectiva individual del trabajador y como acto jurídico.

Es importante mencionar, que los accidentes de trabajo representan actualmente el 99% de los riesgos de trabajo ocurridos en México en el medio ambiente de trabajo, el 1% restante lo ocupan las enfermedades de trabajo. Por ello, pese a que son importantes los estudios del medio ambiente de trabajo y los programas de vigilancia epidemiológica de las enfermedades de trabajo, la prevención de los accidentes de trabajo sin duda alguna representan la línea de acción más apremiante y viable en la prevención y control de los riesgos de trabajo en México.

Otro punto de gran relevancia, es la necesidad cada día más evidente de considerar al trabajador en forma integral, valorando además de su medio ambiente de trabajo y su entorno laboral, los factores biológicos, psicológicos y sociales propios de cada trabajador. En otras palabras, es necesario para la prevención y control de los riesgos de trabajo, incidir sobre los factores intrínsecos de los trabajadores, para tratar de disminuir o eliminar las situaciones que predisponen a los riesgos de trabajo.

### **2.19.1 Salud y Seguridad en el Trabajo**

A lo largo de la trayectoria histórica de la humanidad con la necesidad del hombre de proveerse de los alimentos y los medios materiales para poder sobrevivir, surgen actividades productivas que evolucionan de diversas formas, sin embargo el trabajo se ha orientado cada vez más hacia la dominación y control de las fuerzas de la naturaleza y a la

producción de bienes de consumo y servicios que satisfagan las necesidades anatómicas, fisiológicas, sociales, económicas, culturales, artísticas y mentales del hombre.

El trabajo constituye un hecho elemental de la vida misma, es una manifestación necesaria de la energía vital, es un elemento indispensable en el cumplimiento de la ley natural de la evolución, no es posible considerarlo como una fuente de dificultades o de infelicidad, como un hecho desagradable o negativo y menos aún como una fuente de desgracia, de deterioro de la salud o como causa de la muerte.

Sin embargo, el desarrollo del trabajo ha representado para el ser humano muchos riesgos y daños a la salud, a lo largo de la evolución del hombre en diferentes culturas.

Inicialmente el hombre debió adaptarse principalmente a su medio ambiente y a las condiciones climatológicas, pero en la medida que fue evolucionando en sus modos de trabajar y se convirtió en un ser gregario participante dentro de una colectividad, requirió ajustarse a los factores y fenómenos sociales. La presencia continua de la guerra en la evolución histórica del hombre, dio origen al trabajo en la manufactura de armas y al aprovisionamiento de alimentos; así como a la fabricación de otro tipo de insumos y materiales necesarios para esta actividad. Desde luego las heridas y sus secuelas han tenido un importante papel en las culturas y sociedades bélicas.

Así, la evolución del trabajo es paralela y determinante de la misma evolución del hombre, para ello, en 1919 en el Tratado de Paz de Versalles se estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con objeto de promover la justicia social y mejorar las condiciones de trabajo, en cuanto a jornada, condiciones físicas del medio ambiente de trabajo, higiene, ventilación, iluminación, ruido, prevención de accidentes, seguridad, satisfacción laboral, salario y calidad de vida para los trabajadores.

En México, a fines del siglo XIX las necesidades y demandas populares se hicieron cada vez más apremiantes hasta culminar con el movimiento armado de 1910, la Revolución Mexicana sintetizó la aspiración de los trabajadores por su seguridad y por la reglamentación justa de sus condiciones de trabajo, el artículo 123 Constitucional en su fracción 29 señala, “la necesidad de establecer un seguro social para resolver razonablemente los problemas derivados de los riesgos de trabajo a que están sujetos los trabajadores y la necesidad inaplazable de encontrar un sustituto del salario cuando por razones de invalidez o vejez los trabajadores dejasen de ser útiles”. El resultado de estas necesidades se concretó en 1943 con la promulgación de la Ley del Seguro Social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el artículo 2 donde señala que la “seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la

asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, garantizada por el Estado”. En forma simultánea, en México, durante la década de 1940 se produjo un importante asentamiento y desarrollo de la industria nacional, lo que trajo consigo la necesidad de acciones y medidas preventivas para evitar los accidentes de trabajo y establecer medidas de seguridad adecuadas para proteger la salud de los trabajadores.

Por otra parte, durante las siguientes tres décadas, en los principales países industrializados del mundo, muchos agentes lesivos fueron identificados en relación con el desempeño del trabajo, tales como el ruido, las vibraciones, las condiciones térmicas inadecuadas, las variaciones barométricas, diferentes tipos de radiaciones, inhalación de polvos, humos, vapores y fibras, exposición a sustancias químicas y otros agentes de daño a la salud de los trabajadores.

Durante las décadas de 1950 y 1960 en México, el crecimiento notable de la planta industrial instalada, representó también un incremento considerable en la incidencia de riesgos de trabajo, evidenciando las necesidades particulares de atención de los trabajadores lesionados. Es fácil comprender porque durante el siglo XX, los accidentes han ocupado un lugar tan importante como causa de enfermedad, las formas de producción y el estilo de vida han sufrido transformaciones radicales, vivimos una era donde podemos almacenar potencia, para después con simplemente oprimir un botón liberarla y poner en marcha motores de gran capacidad y muchos caballos de fuerza. Pero la era de los motores, la industria y la producción masiva han incrementado notablemente la frecuencia y la severidad de los riesgos de trabajo, particularmente de los accidentes. Por otra parte, conforme se han desarrollado los procesos productivos industriales, han aparecido muchos y muy variados agentes químicos dañinos.

En México, además de los programas de seguridad para los trabajadores y prevención de accidentes, se trabaja ahora en los aspectos preventivos del daño relativo a los agentes físicos y químicos que son potencialmente lesivos, a través de programas de vigilancia epidemiológica de la población trabajadora expuesta por las características de modos de producción específicos.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> <http://mitecnologico.com/Main/definiciónderiesgosdetrabajo>, fecha de consulta 07 de Noviembre de 2008.

## **CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO Y LEGISLACIÓN APLICABLE**

### *3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la que señala nuestros derechos y obligaciones y da aliento a todas las otras Leyes que rigen nuestra vida política, social y cultural. Es síntesis de nuestra historia, es reflejo de la realidad presente y cimiento de las aspiraciones hacia un México mejor.

La Constitución les da el conocimiento para no ser víctima de abusos e injusticias, así como para contribuir a construir un país democrático en un ambiente de legalidad, mediante el cumplimiento de las obligaciones y el disfrute de los derechos que como mexicanos tenemos.

Nuestra Carta Magna en su artículo 4 establece que el varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, lo que nos hace analizar que este precepto invoca la tutela de los derechos del individuo, así mismo los de su familia, cabe señalar que dentro de estos derechos se incluyen el derecho a la salud, a una vivienda digna, el derecho a un salario suficiente para cubrir sus necesidades y de igual forma a una pensión suficiente al momento de su retiro.

"...toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ...toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establece los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo..."<sup>56</sup>

El artículo 123 de esta Constitución hace valer que el trabajo sea el valor supremo de todos los atributos de la especie humana; el trabajo es la cristalización del talento y de la capacidad física del hombre; enaltece a quien lo realiza y envilece física y espiritualmente a quien lo desprecia.

La grandeza de los pueblos se forja con el trabajo de sus hombres y de sus mujeres.

---

<sup>56</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México 2008, p.15.



En el tiempo y en el espacio, el trabajo ha recibido los más disímolos tratos, algunas veces elevándolo en actos sublimes como uno de los más grandes valores, pero otras, en cambio, para tratar de disminuir irracionalmente su alcance y su significado.

En México, el Congreso Constituyente de 1857 sembró las primeras ideas el Derecho Social. Correspondió al constituyente de 1917 revalorar al trabajo en busca de una verdadera dimensión. Su regulación la inscribió en el más alto nivel normativo sin hacer distinción alguna. El espíritu visionario del Constituyente de Querétaro dio lugar a un artículo 123 para su tiempo y para muchos años más. "La esencia del artículo estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios; la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica, donde se desea que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, y las nuevas generaciones tengan Igual número de oportunidades, donde el esfuerzo propio le dé al hombre su lugar en la escala social".<sup>57</sup>

Respecto de este precepto, se dividió en dos apartados el A, rige a todos los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo en sus fracciones XIV; señala que los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las Leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario; así mismo en su fracción XXIX establece, "es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."<sup>58</sup>

El régimen federal de la Ley del Seguro Social está dado en virtud de encontrar su origen en la fracción XXIX de este artículo, que como hemos referido declara la utilidad pública de esta Ley, y por ser el Congreso de la Unión quien en ejercicio de la facultad que le

---

<sup>57</sup> DAVALOS, José, El Nuevo Artículo 123 sin apartados, Editorial Porrúa, México 1998, p.19.

<sup>58</sup> Op. Cit. Pp. 143-144.

confiere la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna, puede legislar sobre esta materia.

En el apartado B de este artículo 123 de la Carta Magna, tutela los derechos laborales para otros sectores de trabajadores, como son los trabajadores al servicio del estado, los miembros de las fuerzas armadas mexicanas y los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, existen sus respectivas Leyes de Seguridad Social que se aplican de forma exclusiva e independiente de la Ley del Seguro Social.

### **3.2 Ley del Seguro Social**

La presente Ley es de observancia general en toda la república, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

El artículo 1 de esta Ley determina, que la misma es un ordenamiento de carácter federal, lo que implica que no existan leyes locales sobre la misma materia que rijan en las entidades federativas, aplicables a los sujetos en ella comprendidos. En este mismo artículo encontramos su carácter obligatorio, al expresar que es de observancia general, lo que a CONTRARIO SENSU, significa que las personas a quienes esta dirigida en calidad de asegurados no le es dable renunciar a sus beneficios y a quienes considera como sujetos obligados no le es permisible convenir su cumplimiento pues este es liso y llano.

#### **3.2.1 Fines del Instituto Mexicano del Seguro Social**

Para la Ley y conforme al artículo 2, la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Se reconoce en la Ley la evolución del régimen de previsión social protector del trabajador en contra de las contingencias derivadas de la prestación de un servicio o con motivo del mismo, incluyéndose la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales que comprenden prestaciones sociales cuya finalidad es fomentar la salud y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante programas de promoción a la salud, educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios, entre otras actividades que están encaminadas al mismo fin que es la prevención de accidentes y enfermedades.

En este mismo artículo se hace la mención; "el otorgamiento de una pensión que, en su caso previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."<sup>59</sup>

### 3.2.2 El Seguro Social

El artículo 4 de la Ley significa el reconocimiento de la evolución del sistema de previsión social, pues define como, "instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos", esto implica una actividad técnica del Estado, encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas y fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. J. Jesús Castoreña opina: "Como servicio público nacional, la continuidad y regularidad de las prestaciones que corren a cargo del órgano creado por la Ley están garantizadas por el Estado. Más claro, por virtud de esa declaración el Estado Mexicano tomó el compromiso de que cualesquiera que sean las contingencias que sobrevengan, los beneficiarios del seguro recibirán prestaciones previstas por la Ley."<sup>60</sup> Agrega la Ley que el servicio prestado por el IMSS, será sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

### 3.2.3 Estructura Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social

La Ley en virtud de lo dispuesto por el artículo 5º, creó al IMSS, siendo por tanto Ley Orgánica y a quien le está encomendado la organización y administración del seguro social, en los términos que dispone el propio ordenamiento. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la naturaleza jurídica de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con órganos colegiados de dirección y administración que son la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia; y representado por la Dirección General; un objeto que como hemos señalado es la prestación del servicio público del seguro social; así como un domicilio, estructura administrativa interna y régimen fiscal propio.

#### 3.2.3.1 La Asamblea General

Todo el esquema de organización del Instituto Mexicano del Seguro Social corresponde a los modelos de las sociedades civiles y mercantiles: Asamblea General, Consejo Técnico,

---

<sup>59</sup> MORENO Padilla, Javier, Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México 2008, p.18.

<sup>60</sup> CASTORENA, J., Jesús, Manual de Derecho Obrero, México 1984, p.215.

Comisión de Vigilancia y Dirección General. Sin embargo, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social el esquema viene determinado por dos factores principales: la hegemonía del Gobierno Federal y el tripartismo.

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, la cual se encuentra integrada, con diez representantes del Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de trabajadores. Pero esto es un tanto teórico. La Ley compromete al Ejecutivo Federal a establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General. Esa función la desempeña la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la que determina, en presunta valoración de su importancia numérica, las organizaciones que tendrán la capacidad de elegir.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo a lo previsto en el artículo 40, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está facultada para "intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social en los términos de la Ley". Sin embargo, el tema fue definido en un decreto dictado por el Presidente Luis Echeverría que modificó las bases previamente establecidas por la propia Secretaría. El Decreto del Presidente Echeverría atribuye a la Confederación de Trabajadores de México siete miembros; a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, dos miembros y a la Confederación Regional Obrera Mexicana, un miembro.

Respecto del sector empresarial, el mismo Decreto atribuye seis puestos a la Confederación de Cámaras Industriales y cuatro miembros a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.<sup>61</sup>

Las organizaciones sindicales, aparentemente el factor determinante de la importancia mayor, asumen su representación en función del número de trabajadores registrados ante la STPS, por cada una de las confederaciones sindicales. Es bien conocido que esos registros lo que padecen es la falta de actualización. Aunque la LFT en su artículo 377 obliga a los sindicatos y por lo mismo a las federaciones y confederaciones a dar aviso a la autoridad, cada tres meses por lo menos, de las altas y bajas de sus miembros, es una obligación que no se cumple.

La afiliación a las cámaras de comercio e industria era obligatoria pero ya no lo es en virtud de la Jurisprudencia P/J.28/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó la

---

<sup>61</sup> Es una edición de la Ley del Seguro Social de Porrúa de 1977, se publica el decreto del Presidente Echeverría, pero es de suponerse que hay cambios para dar la entrada al Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana que actualmente cuentan con representación en la Asamblea.

inconstitucionalidad del artículo 5° de la Ley de Cámaras, por cuanto obligaba a los empresarios a registrarse y a pagar las cuotas correspondientes. De esa manera será en función de listas internas que las organizaciones patronales puedan determinar las mayorías. En el momento actual, la Asamblea está integrada por diez representantes del Gobierno Federal; diez representantes por parte patronal y diez representantes de las organizaciones sindicales.

La Asamblea se debe reunir una vez al año, por lo menos y será presidida por el Director General. Puede tener reuniones extraordinarias cuando sea necesario, esto contemplado en el artículo 260 de la Ley de la materia.

Entre las funciones de la Asamblea, se encuentra la de discutir anualmente para aprobarlo o modificarlo, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente. La Asamblea, además habrá de examinar también el informe de la Comisión de Vigilancia.

La Ley considera de especial importancia que la Asamblea analice qué recursos se destinan a cada uno de los seguros, atendiendo a la perspectiva actuarial. Con cierto optimismo el artículo 262 en su segundo párrafo dice que, "si el balance actuarial acusa superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del cincuenta por ciento de los ingresos anuales respectivos. Después de alcanzar este límite, el superávit se aplicará según la decisión de la Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de los seguros que se encuentren en este supuesto."<sup>62</sup>

No resulta muy entendible la parte final del segundo párrafo, salvo que pretenda referirse a la relación de los seguros que se hace en el primero: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales así como de salud para la familia y los adicionales que resulten. Pero quizá habría sido más adecuado hacer referencia a la posibilidad de que esos superávits se aplicaran al seguro menos guarnecido y no a todos en general.

### **3.2.3.2 El Consejo Técnico**

Este es el órgano más importante, al llevar a cabo algunas funciones de decisión distintas de la Asamblea, sin limitarse a discutir para aprobar o modificar. Debe integrarse hasta por doce miembros. Cada sector en la Asamblea designará a sus representantes en el Consejo con sus respectivos suplentes La Ley permite una curiosa

---

<sup>62</sup> MORENO Padilla, Javier, Op. Cit., p.232.

libertad al Ejecutivo Federal: Cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad su representación. Tampoco parece que lo haya hecho.

En el artículo 263 de la Ley de la Materia, se incluye un llamativo segundo párrafo que pareciera contradecir la libertad de reducción que se atribuye al Ejecutivo Federal. Copio el texto "El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión Social y el Director General serán Consejeros del Estado, sin perjuicio de lo establecido por el párrafo anterior. El Director General presidirá siempre el Consejo Técnico".<sup>63</sup>

Al enfrentar los dos párrafos parece evidente que la necesaria integración de la representación estatal con los cuatro funcionarios señalados, impide que el Ejecutivo pueda reducir libremente el número. En todo caso la Ley debería haber señalado cual sería el alcance del ejercicio de la facultad reductiva. Y como es difícil suponer que podría ser eliminado el Director General que debe presidir el Consejo, la controversia se produciría entre el de Hacienda, el de Salud y el de Trabajo.

El Consejo Técnico es, en lo fundamental, el Órgano de Gobierno, Representante Legal y Administrador del Instituto. Sus miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

Se prevé en la Ley, que la designación de los integrantes del Consejo Técnico sea revocable, "siempre que lo pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al consejero de que se trate o por causas justificadas para ello", pero en todo caso la decisión corresponderá a la Asamblea General mediante un procedimiento que respete la garantía de audiencia al interesado.

Aquí hay, de nuevo, una contradicción. La posibilidad de la revocación depende, en primer término, de la simple decisión del sector, sin que la Ley exija alguna razón que lo justifique. En segundo lugar, de que existan causas justificadas. Tratándose de la primera posibilidad, no tendría sentido la revisión por la Asamblea, con garantía de audiencia, ya que aparentemente se concede una libertad de decisión al sector. Si lo tendría en el caso de que se invoquen causas justificadas.

Los representantes patronales y de los trabajadores recibirán los emolumentos que fijen los representantes del Estado a propuesta del Director General. Sin embargo la Ley, con el curioso propósito de evitar problemas al IMSS "Ni algún otro derecho adicional" (párrafo sexto del amplio artículo 263).

---

<sup>63</sup> Ídem

Es un caso de ignorancia crasa por parte del legislador de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que atribuyen el carácter de trabajador a la persona física que preste a otra, física o moral, "Un trabajo personal subordinado" (artículo 8º). En el caso se supone que los Consejeros no quedan subordinados a nadie, con lo que resultaba innecesario alegar la posibilidad de que se consideren trabajadores. Y no siendo trabajadores, evidentemente que no deberían ser asegurados ni mucho menos derechohabientes.

En otra curiosa disposición, con su toque de incongruencia, la Ley prohíbe a los Consejeros hacer gestiones de lo que hoy se denomina "cabildo". Sin embargo, el penúltimo párrafo de este amplio artículo 263 sí les permite a los Consejeros ejercer funciones de representación y gestoría ante el Instituto "respecto de los sectores y organizaciones a que representen, a fin de evitar conflictos de interés".

No parece muy clara la relación entre la regla general y la excepción. La primera prohíbe y la segunda autoriza lo mismo.

Las atribuciones del Consejo Técnico son muy amplias. Aparecen listadas en diecisiete fracciones del artículo 264 al que cabe remitirse. En general reflejan la representación legal del IMSS salvo en aquellas decisiones que deben ser tomadas por la Asamblea. Destacan la aprobación de la estructura orgánica del IMSS; la estructura ocupacional correspondiente y sus modificaciones y los estímulos de desempeño para los trabajadores de confianza, lo que se hará con sujeción a criterios de la SHCP, "sin perjuicio de los derechos de los trabajadores de base, conforme a un sistema de valuación de puestos".

Es suficientemente oscura la disposición de la fracción IV, que deja dudas sobre esa referencia a los trabajadores de base que no se sabe si pretende disminuir sus derechos o someter sus escalas salariales a un sistema de valuación de puestos, olvidando que sus salarios se determinan por la vía del convenio colectivo, como vimos antes.

El Consejo Técnico queda facultado para celebrar convenios relativos al pago de cuotas, a conceder, rechazar y modificar las pensiones y para nombrar y remover a los trabajadores de confianza que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al del Director General del Instituto, lo que evidentemente no excluye que esos trabajadores, en caso de despido injustificado, puedan hacer valer sus derechos legales y los que también les corresponda del contrato colectivo de trabajo en vigor.

Además el Consejo Técnico debe aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio; discutir y aprobar, en su caso, el programa de actividades que le someta el Director General; autorizar se otorguen prestaciones a derechohabientes del régimen que no hubieren cumplido algún requisito

legal, si el otorgamiento del beneficiario es evidentemente justo o equitativo, fracción XIII que deja en el aire esa equiparación de lo justo y de lo equitativo que son esencialmente contradictorios y, en general, tomar decisiones que puedan implicar excepciones a las reglas generales de los seguros cubiertos por el sistema.

### **3.2.3.3 La Comisión de Vigilancia**

La designara la Asamblea General y se encarga de fiscalizar la labor del Consejo Técnico. Se integra con seis miembros, dos por cada sector. En términos semejantes a las reglas del Consejo Técnico se autoriza que el Ejecutivo reduzca su representación a la mitad pero obliga a que uno de los dos miembros por él elegidos esté adscrito a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública.

Se reproduce en el artículo 265 la misma regla de revocación de los nombramientos por lo que son aquí aplicables los mismos criterios de crítica que expusimos en el punto anterior.

En rigor la Comisión de Vigilancia debe vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo a la Ley y a sus reglamentos; practicar las auditorías de los balances contables y del informe financiero y actuarial del que debe conocer la Asamblea General; sugerir las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los servicios; dictaminar los informes del Consejo Técnico y eventualmente, citar a Asamblea General Extraordinaria.

### **3.2.3.4 La Dirección General**

El nombramiento del Director General queda a cargo del Presidente de la República. Debe ser mexicano por nacimiento o por naturalización y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, previstos en el artículo 267.

En rigor es Representante Legal del Instituto Mexicano del Seguro Social con facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial.

En lo sustancial debe informar de sus actividades al Consejo Técnico; proponerle la designación y destitución de los trabajadores de confianza de nivel jerárquico inmediato inferior al de la Dirección General; realizar toda clase de actos jurídicos para cumplir los fines del Instituto; ejercer sus funciones en materia de presupuesto de acuerdo a la Ley y presentar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes necesarios.



La Ley agrega, un tanto sin necesidad alguna, que el Director General será auxiliado en el cumplimiento de sus funciones por los servidores públicos de mando, personal de base y de confianza, "que se establezcan en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo Técnico expida el Ejecutivo Federal considerando lo que al efecto se estipule en el CCT suscrito con los trabajadores del Instituto" así lo establece el artículo 268 A.

No puede dudarse que sin necesidad de este artículo novedoso, el Director General no podría hacer su trabajo solo.

Por último se le atribuye la facultad de vetar las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el reglamento. En esos casos la resolución quedará suspendida hasta en tanto resuelva en definitiva la Asamblea General según lo previsto por el artículo 269.

#### **3.2.3.5 Consejos Consultivos Delegacionales.**

La integración de los Consejos Consultivos Delegacionales, prevista en el artículo 85 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, es especial. El Delegado fungirá como presidente y será acompañado de un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la delegación; dos representantes del sector obrero y dos representantes del sector patronal y un secretario. Tratándose del Distrito Federal la representación del gobierno la ejercerá el titular de la delegación respectiva.

Los integrantes del Consejo Consultivo Delegacional representativos de los sectores permanecerán en su cargo seis años, pero las organizaciones que los hubieren designado podrán removerlos libremente.

#### **3.2.4 Atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social**

La descripción de sus funciones, generosamente establecidas en el artículo 251 de la Ley del Seguro Social, con treinta y siete fracciones, pone de manifiesto todas y cada una de las facultades del Instituto, y en particular demuestra la expresión de una amplia experiencia administrativa a lo largo de cincuenta y tres años que separan al IMSS original del que se constituye en 1995 para entrar en vigor en 1997 ya que con el fin de recuperar la viabilidad financiera y eliminar iniquidades que a través del tiempo se presentaron, en 1995 surge la nueva Ley del Seguro Social.

Entre las innovaciones fundamentales de este ordenamiento jurídico está la creación de las cuentas individuales para el retiro de los trabajadores. Su manejo se encomienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro.

También se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados, que laboran por su cuenta, disfrutar junto con su familia, de la atención médica integral del IMSS.

La nueva Ley extiende el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas y posibilita así la creación de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras del campo. Con ello se dio un paso trascendental en la extensión de la seguridad social al medio rural.

El Instituto Mexicano del Seguro Social en el artículo 251 de la Ley del Seguro Social establece que sus facultades y atribuciones son siguientes:

- I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;
- II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
- III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- IV. En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquéllos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;
- V. Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;
- VI. Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;
- VII. Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;
- VIII. Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;
- IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a

los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

- XI. Dar de baja del régimen obligatorio a los patrones, sujetos obligados y asegurados, verificada por el instituto la desaparición o inexistencia del supuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujetos obligados hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley;
- XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables.  

Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado instituto;
- XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;
- XVI. Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

- XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;
- XVIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en el Código, y emitir los dictámenes respectivos;
- XX. Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatales y Municipales, para el cumplimiento de sus objetivos;
- XXI. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus Reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el Reglamento respectivo;
- XXII. Realizar inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o afín al del propio Instituto;
- XXIII. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas Administraciones Públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta Ley;
- XXIV. Promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal;
- XXV. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables;
- XXVI. Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda, previo convenio de

- coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;
- XXVII. Hacer efectivas las fianzas que se otorguen en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código;
- XXVIII. Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda. Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;
- XXIX. Autorizar el registro de los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo;
- XXX. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incosteabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago;
- XXXI. Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;
- XXXII. Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social;
- XXXIII. Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la

cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto;

XXXIV. Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley, así como los recursos previstos en el Código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución;

XXXV. Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero-patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos del Código;

XXXVI. Prestar servicios a quienes no sean sus derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes, y;

XXXVII. Las demás que le otorguen esta Ley, sus Reglamentos y cuales quiera otra disposición aplicable.

El IMSS es la Institución de Seguridad Social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México.

### **3.2.5 Obligaciones Patronales**

El artículo 15 de la Ley, señala las obligaciones de los patrones entendiéndose como éstos no solo aquellas personas físicas o morales que utilizan los servicios de los trabajadores, en términos de la Ley Federal del Trabajo, sino también a aquellos que, las cooperativas se refutan con tal calidad para efectos de la Ley del Seguro Social establecido en su artículo 19 el cual señala, “las sociedades cooperativas pagarán la cuota correspondiente a los patrones, y cada uno de los socios, es decir que pagaran cuotas como trabajadores.”

Como primera obligación se consigna que deberán registrarse e inscribir a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual se conoce como afiliación que es el sistema de inscripción de patrones y trabajadores mediante el cual el organismo obtiene y utiliza la información necesaria para otorgar oportunamente las prestaciones a que tienen derecho los asegurados y sus beneficiarios legales; además deben comunicar sus altas y

bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señale la Ley y sus Reglamentos dentro de plazos no mayores a cinco días hábiles y que son aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas del Instituto.

Es pertinente advertir que si el patrón afilia a alguien que no es trabajador a su servicio con el objeto con las prestaciones que otorga la Ley, ese patrón es responsable de los perjuicios económicos que sufra el Instituto.

Si el patrón tiene dudas sobre sus obligaciones o las considera no aplicables, lo puede expresar por escrito al momento de dar avisos respectivos, sin que ello lo libere de pagar las cuotas correspondientes y el Instituto dentro de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, le notificará al patrón la resolución que dicte y en su caso, procederá a dar de baja al patrón, al trabajador o a ambos, así como el reembolso de las cuotas correspondientes este caso contemplado en el artículo 17 de la Ley.

Si el Instituto fuera omiso de dar contestación a la solicitud de la aclaración planteada, opera la negativa ficta, prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, pero aplicándose el termino de la Ley del Seguro Social.

### **3.2.6 Pago de Aportaciones Obrero - Patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social**

El artículo 36 de la Ley impone al patrón la obligación de pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, respecto de aquellos que perciban como cuota diaria el salario mínimo.

Esta es una norma mas de protección al salario mínimo del trabajador y congruente con la disposición constitucional del artículo 123 de la Carta Magna, fracción VIII y 97 de la Ley Federal del Trabajo, que establecen que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación, o descuento; y con la materia impositiva que igualmente le considera exenta de pago de impuestos y otras cargas fiscales, siendo importante mencionar que, de conformidad con el artículo 29 fracción VIII de la Ley del Impuesto sobre la Renta la cuota obrera pagada por el patrón es deducible para efectos de dicho impuesto.

La exposición de motivos de la antigua Ley del Seguro Social, el 1943 claramente establece respecto a esta norma protectora que, "con esto se logrará, además, que el obrero que devenga un salario ligeramente superior al mínimo, no sufra ninguna merma a cubrir su cuota por el Seguro Social, pues en tal caso, la diferencia que hubiere será a cargo del patrón".

Respecto del salario de cotización es aquel con el que un trabajador esta registrado ante el IMSS y sirve para calcular las cuotas que el patrón debe pagarle al Seguro Social así mismo los beneficios que puede recibir el trabajador y su familia.

Al inscribir a un trabajador al Seguro Social el patrón debe informar el salario base de cotización si después hay cualquier cambio en el salario, debe notificarlo, para que los beneficios que reciban el trabajador y su familia estén de acuerdo en lo que realmente gana.

La cantidad de estas prestaciones, así como del dinero que pueden obtener como crédito ante el INFONAVIT o el FONACOT para adquirir bienes, se calculan de acuerdo al salario base de cotización en caso de que el patrón inscriba a su trabajador con un salario menor los beneficios serán menos a los que este y su familia tienen derecho.

El descuento que tendrá que hacer el patrón del salario para pagar la cuota del Seguro Social, como antes se había señalado no se descontara nada en caso de que el trabajador gane el salario mínimo y en caso de ganar hasta tres salarios mínimos se descontara únicamente el 2.375%. Ahora bien si gana mas de tres salarios mínimos pagara un adicional de 0.4%.

### **3.2.7 Instituto Mexicano del Seguro Social como Autoridad Fiscalizadora**

Consiste en que sus disposiciones que establecen cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas así como las que fijan las infracciones y las sanciones son de aplicación estricta, en una reproducción del texto del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación y su inclusión en la Ley deviene de la naturaleza fiscal que tiene el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, así como el carácter de organismo fiscal autónomo del IMSS, para efectos de determinación de los créditos bases de la liquidación y cobro, según lo contemplado en los artículos 287 y 288 de la Ley en comento.

La condición del IMSS como organismo oficial autónomo aparece en el artículo 135 de la Ley original. Lo facultaba para la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad. Sin embargo, en el caso en que los obligados no hubiesen cubierto directamente al Instituto las cantidades de vida, el cobro se tenía que realizar por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda.

En la Ley de 1995, el sistema cambio de alguna manera ya que se previo la posibilidad de que los cobros se hiciesen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de la oficinas para cobros del citado IMSS; ordenándole aplicar el procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las Normas del Código Fiscal



de la Federación y se le concedió la posibilidad de hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros.

### **3.2.8 Visitas Domiciliarias realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social**

El Instituto Mexicano del Seguro Social no está facultado para inscribir en forma autónoma y unilateral a trabajadores no inscritos por el patrón. De esta manera, si de las visitas domiciliarias realizadas por el IMSS resulta que existen trabajadores que no han sido previamente registrados por el patrón, el IMSS, mediante sus inspectores deberá obtener la información pertinente e informar al patrón dentro de los siguientes 30 días calendario a la visita de inspección sobre la procedencia o no del registro de los trabajadores, resolución que deberá estar fundada y motivada, misma que en caso de agravio al patrón podrá ser impugnada por los medios legales que la Ley de la materia contempla.

Se practican con personal fiscalizador del IMSS en el domicilio fiscal del patrón, mediante mandamiento escrito hasta por los últimos cinco años anteriores a la fecha de su notificación.

Las visitas domiciliarias realizadas por el IMSS de acuerdo a la Ley del Seguro Social se aplican supletoriamente el Código Fiscal de la Federación a efecto de la realización de visitas domiciliarias.

### **3.3 Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización**

El Reglamento establece las normas para el registro de los patrones y demás sujetos obligados, así como la inscripción de los trabajadores y demás sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio, la clasificación de las empresas y la determinación de la prima para la cobertura del Seguro de Riesgos de Trabajo, a que se refiere la Ley del Seguro Social, el dictamen y la corrección sobre el cumplimiento de las obligaciones de los patrones ante el Instituto, la comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y administrativas ante el Instituto y la determinación, imposición y pago de multas, y aplicación de otras sanciones, por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Dicho Reglamento nos establece que cualquier persona física o moral estará obligada a registrarse cómo patrón o sujeto obligado ante el Instituto a partir de que empiece a utilizar los servicios de uno o varios trabajadores o se constituya como sociedad cooperativa.

### **3.3.1 De los Sujetos Obligados**

Para efectos del Registro Patronal, al patrón o sujeto obligado persona física, se le otorgará un número de registro en el Distrito Federal o municipio donde se encuentra ubicado su centro de trabajo. Si posteriormente solicita el registro de otra empresa que realice actividad distinta y no contribuya a la realización de los fines de la primera, se le asignará un número de registro patronal distinto, cualquiera que sea la localización geográfica del establecimiento o centro de trabajo. Al patrón o sujeto obligado persona moral, se le asignará un número de registro patronal por cada municipio o en el Distrito Federal, en que tenga establecimientos o centro de trabajo, independientemente de que tenga más de uno dentro de un mismo municipio o en el Distrito Federal. En el caso de las sociedades cooperativas, se aplicará un registro patronal para el aseguramiento de sus trabajadores y otro diferente para el aseguramiento de sus socios.

Es obligación del patrón comunicar al Instituto la suspensión, reanudación, cambio o término de actividades; clausura; cambio de nombre, denominación o razón social, domicilio o de representante legal; sustitución patronal, fusión, escisión o cualquier otra circunstancia que modifique los datos proporcionados al Instituto, dentro del plazo de cinco días hábiles contado a partir de que ocurra el supuesto respectivo, anexando la documentación comprobatoria y presentando, en su caso, los avisos en que se indique la situación de afiliación de los trabajadores.

### **3.3.2 De las Empresas a Registrarse**

Las empresas al registrarse por primera vez o al cambiar de actividad deberán auto clasificarse para efectos de la determinación y pago de la prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo, conforme al Catálogo de Actividades establecido en el Título Octavo del Reglamento, en la división económica, grupo económico, fracción y clase que en cada caso les corresponda de acuerdo a su actividad.

Aquellas personas físicas o morales, que mediante un contrato de prestación de servicios, realicen trabajos con elementos propios en otro centro de trabajo, serán clasificadas de acuerdo a la actividad más riesgosa que desarrollen sus trabajadores, de conformidad a lo consignado en el Catálogo de Actividades establecido en el Reglamento.

Los patrones deberán inscribir a sus trabajadores ante el Instituto en los términos que señala la Ley. Asimismo, podrán hacerlo el día hábil anterior al inicio de la relación laboral; en este caso, el reconocimiento de derechos o semanas para determinar el otorgamiento de las

prestaciones en dinero y en especie se contabilizará a partir de la fecha que como inicio de la relación laboral se señale en el aviso respectivo.

Los patrones que presenten en una sola exhibición cinco o más movimientos de afiliación, deberán hacerlo a través de cualquiera de los medios no impresos especificados en el último párrafo del artículo 15 de la Ley.

Tratándose de trabajadores eventuales del campo, los movimientos de afiliación, independientemente del número de trabajadores que comprendan, podrán hacerse en documento impreso o en medios magnéticos, cuando el patrón tenga registrados hasta treinta trabajadores. Cuando el patrón tenga registrados más de treinta trabajadores, los movimientos de afiliación deberán presentarse en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza.

Los patrones o sujetos obligados deberán comunicar al Instituto, a través de los medios autorizados, las bajas de los trabajadores cuando termine la relación laboral o dejen de ser sujetos de aseguramiento, en el plazo de cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente de la fecha en que se dé el supuesto respectivo.

En los supuestos previstos en la Ley del Seguro Social, en particular en los artículos 39 y 39 A de la Ley, el Instituto podrá, en cualquier caso, requerir al patrón la información que le sirvió de base para determinar o ajustar las cuotas obrero patronales, misma que se podrá presentar en medios magnéticos o documentales.

En el caso de que el patrón o sujeto obligado no cubra oportunamente el importe de las cuotas o lo haga en forma incorrecta, el Instituto podrá determinarlas presuntivamente y fijarlas en cantidad líquida, así como con base en la información obtenida de la revisión del dictamen del contador público autorizado presentado al Instituto en su caso.

Los capitales constitutivos previstos en la Ley se determinarán considerando el monto de las prestaciones económicas y el importe de las prestaciones médicas que se calculará con base en los costos unitarios por nivel de atención médica, vigentes en la fecha de determinación del crédito fiscal.

Dichos costos unitarios y su actualización serán aprobados por el Consejo Técnico del Instituto y deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.3.3 De las Cédulas de Determinación**

Las cédulas de determinación serán presentadas por los patrones, conforme a lo siguiente:

- I. En las entidades receptoras autorizadas, cuándo:

a).- La determinación se haya efectuado mediante el programa informático autorizado por el Instituto y el pago se realice al momento de presentar la cédula de determinación. En este caso, el patrón deberá entregar el medio magnético que contenga la cédula de determinación recabando el comprobante de pago correspondiente.

b).- El patrón utilice la cédula de determinación elaborada por el Instituto sin hacer ajustes a ésta y el pago se realice al momento de presentar dicha cédula, recabando copia sellada como comprobante del pago efectuado. Cuando el patrón efectúe el pago con cargo a su cuenta bancaria por transferencia electrónica, a su tarjeta de crédito o de débito, de la determinación o con base en los importes determinados por el Instituto y entregados a la entidad receptora por autorización del patrón, el comprobante de pago será el estado de cuenta que expida la propia entidad receptora en el que aparezca el cargo respectivo. La presentación de la cédula de determinación quedará cumplida al efectuarse el pago.

II. En las unidades administrativas competentes del Instituto, cuándo:

a).- La determinación se efectúe mediante el programa informático autorizado por el Instituto y el pago no se realice al momento de presentar la cédula de determinación. En este caso, el patrón deberá exhibir la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto y entregar lo señalado en el inciso a) de la fracción I de este artículo, recabando acuse de recibo por parte del Instituto;

b).- El patrón elabore la cédula de determinación conforme a los formatos autorizados por el Instituto, independientemente de que al momento de la presentación de la cédula realice o no el pago correspondiente. Para este efecto, se deberá exhibir la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto y recabar copia de la cédula de determinación sellada de recibida por éste, como comprobante de la presentación y del pago, en su caso, y

c).- El patrón utilice la cédula de determinación elaborada por el Instituto haciendo ajustes a la misma, independientemente de que al momento de la presentación de la cédula realice o no el pago correspondiente. En este caso, se deberá exhibir la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto y recabar copia de la cédula de determinación sellada de recibida por éste, como comprobante de la presentación y del pago, en su caso. Se rechazará la cédula de determinación presentada en medio

magnético, cuando éste presente daños que impidan verificar su contenido o en el caso de que la suma de los importes parciales no coincida con el importe total de la determinación. Igualmente será rechazada la cédula de determinación presentada en documento impreso cuando no contenga los datos requeridos conforme a los formatos autorizados, así como en el caso de que no esté firmada por el patrón o su representante legal. Este último requisito no será necesario si al momento de presentar la cédula se realiza el pago correspondiente.

El patrón determinará las cuotas obrero-patronales mediante el programa informático autorizado por el Instituto, cuando tenga cinco o más trabajadores.

Los patronos que tengan menos de cinco trabajadores, podrán optar por cumplir dicha obligación utilizando la propuesta de cédula de determinación elaborada y entregada por el Instituto conforme al artículo 39 A de la Ley.

Cuando el patrón tenga asignados varios registros patronales determinará y presentará por cada uno de ellos las cuotas correspondientes, en cédulas de determinación por separado, salvo los casos en que el Instituto autorice expresamente y por escrito, que se cumpla dicha obligación en forma diferente.

Cuando en los términos del artículo 224 de la Ley, el Instituto autorice a los sujetos señalados en el mismo, una periodicidad diferente en el pago de las cuotas, serán aplicables las reglas siguientes:

Al efectuarse la inscripción o la renovación anual del aseguramiento, se deberá pagar la primera parcialidad de las cuotas, y la segunda y siguientes parcialidades se deberán pagar dentro del plazo que se establezca en la autorización correspondiente; su importe se actualizará y sobre el mismo se cubrirán recargos por prórroga. La actualización y los recargos se calcularán en términos del Código, por el periodo comprendido a partir del vencimiento del plazo en que debió pagarse la anualidad y hasta que se realice el pago de cada una de las parcialidades.

El pago de las cuotas obrero patronales podrá realizarse en las unidades administrativas del Instituto, en las entidades receptoras o en las oficinas autorizadas por éste, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

Los demás créditos fiscales a favor del Instituto serán pagados en las citadas unidades administrativas.

Las aportaciones voluntarias de los trabajadores, así como las adicionales de los patronos al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, deberán ser enteradas en los formatos impresos que para el efecto autorice la Comisión Nacional de los Sistemas de

Ahorro para el Retiro, pudiéndose realizar también por conducto del patrón, mediante la cédula de determinación, al efectuarse el entero de las cuotas respectivas.

En relación con la obligación del patrón de pagar las cuotas obrero patronales, las unidades administrativas del Instituto o las entidades receptoras, según corresponda, verificarán previamente a la recepción del pago, que el formato impreso o la cédula de determinación en medio magnético generada mediante el programa informático autorizado por el Instituto, contenga los datos necesarios para la individualización de las cuotas y que la suma de los importes parciales coincide con el importe total a pagar. En caso contrario, procederán al rechazo del pago y será responsabilidad del patrón la reposición de las cédulas de determinación y, en su caso, el pago de los accesorios que se pudieran generar.

#### **3.3.4 Del Pago Diferido o en Parcialidades**

La solicitud de pago diferido o en parcialidades deberá presentarse en la unidad administrativa que controle el registro patronal del interesado y deberá comprender la totalidad de los créditos fiscales a cargo del patrón, empleando el formato que para el efecto autorice el Instituto, firmado por el patrón o su representante legal, anexando copia de identificación oficial si se trata de patrón persona física, o bien, copia del acta constitutiva de la empresa, copia del poder del representante legal y copia oficial de identificación de éste, si se trata de persona moral.

Cuando la solicitud se refiera al pago diferido de las Cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, se deberá señalar las fechas en que se realizarán los enteros correspondientes; en tratándose de las cuotas de los demás seguros se deberá señalar la fecha en que se realice el pago. En ambos casos, se garantizará el interés fiscal en los términos del Código.

Tratándose de la solicitud de pago en parcialidades mensuales, ésta deberá presentarse, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que efectuó el pago de la primera parcialidad, anexando el comprobante en el que conste el pago de la misma y garantizar el interés fiscal en términos del Código. Para efectos del cálculo de las parcialidades, se estará a lo previsto en el Código.

Se requerirá autorización previa del Instituto para el pago en parcialidades o diferido en el caso de los patrones siguientes:

- I. Las sociedades controladoras y controladas, a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta;

- II. Las instituciones o entidades reguladas en las Leyes de Instituciones de Crédito, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión;
- III. Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria;
- IV. Los patrones que tengan un número de trabajadores superior a trescientos, y
- V. Tratándose de créditos fiscales determinados en ejercicio de las facultades de comprobación del Instituto.

En estos casos, a la solicitud que refiere el artículo anterior, se anexará además un informe acerca del flujo de efectivo en caja y bancos, correspondiente a los dos meses anteriores al mes en que se presente la solicitud y un informe de liquides, proyectado por un periodo igual al número de parcialidades que se solicite.

### 3.3.5 De las Cédulas de Liquidación

Las cédulas de liquidación emitidas por el Instituto que deriven de gastos por inscripciones improcedentes y por la atención a las personas no derechohabientes, se sujetarán, en lo conducente, al procedimiento de notificación previsto la Ley.

Las cédulas de liquidación emitidas por el Instituto por concepto de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos, multas y gastos por inscripciones improcedentes y atención a no derechohabientes, tendrán el carácter de definitivas al surtir efectos su notificación.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el patrón podrá formular aclaraciones en relación con los créditos emitidos por concepto de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos, y multas conforme a lo siguiente:

- I. La aclaración administrativa deberá ser solicitada por el patrón dentro *de los cinco días hábiles* siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación *del crédito fiscal*;
- II. Las aclaraciones estarán debidamente *sustentadas y podrán versar* sobre errores aritméticos, mecanográficos, avisos afiliatorios presentados previamente por el patrón *al* Instituto o certificados de incapacidad expedidos por éste;
- III. Cuando el patrón formule aclaraciones respecto de la cédula de liquidación, se anotará en dicha cédula la fecha de la aclaración, así como su procedencia o improcedencia;
- IV. El patrón, al formular la aclaración, deberá presentar los cálculos correspondientes, así como la documentación en que la sustente, para su revisión y en su caso, autorización

por parte del Instituto;

V. El Instituto podrá desahogar la aclaración con base en la información y documentos presentados por el patrón, verificando la validez de los mismos.

Si como resultado de la verificación de la información y documentos presentados por el patrón, se resuelve la aclaración como procedente, el Instituto cancelará el crédito emitido. En caso de que la aclaración se resuelva parcialmente procedente, el Instituto podrá emitir un nuevo crédito por las diferencias correspondientes. Cuando se resuelva que la aclaración es improcedente, quedará firme el crédito respectivo;

VI. La aclaración será resuelta en un plazo de veinte días hábiles. De no resolverse la aclaración en el plazo señalado, se suspenderá el plazo para efectuar el pago del importe sujeto a aclaración, y

VII. La presentación de la aclaración en los términos de este artículo, interrumpirá el plazo para interponer el recurso de inconformidad.

Se podrán aceptar las aclaraciones debidamente sustentadas que presente el patrón fuera del plazo señalado en este artículo, siempre que, respecto de los créditos sujetos a aclaración, no se encuentre en trámite de efectividad la garantía otorgada, no se haya interpuesto recurso de inconformidad o cualquier otro medio de defensa, o que, habiéndolo interpuesto, medie desistimiento.

Los patrones o sujetos obligados podrán corregir el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto, mediante la presentación de su solicitud o aceptando la invitación que emita la autoridad competente del mismo. La solicitud de corrección se presentará en la unidad administrativa del Instituto que corresponda a su registro patronal. En caso de que la corrección comprenda la totalidad de los registros patronales, el trámite respectivo se podrá realizar en la unidad administrativa que corresponda a su domicilio fiscal.

Al momento de imponerse la multa, se tomarán en consideración los términos del artículo 183 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, así como alguno o algunos de los supuestos siguientes:

- I. Las circunstancias particulares en la comisión del acto u omisión de éste, y
- II. El número de trabajadores afectados por el acto u omisión, en proporción al número total de trabajadores al servicio del patrón.
- III. Para efecto de considerar las condiciones particulares del patrón o sujeto obligado, a



que se refiere el artículo 304 B de la Ley, al momento de imponerse la sanción, se tomarán en cuenta, los antecedentes del patrón o sujeto obligado, respecto del cumplimiento de sus obligaciones para con el Instituto.

IV. Se considerará reincidencia, la comisión de la misma infracción dentro del término de trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha de la notificación de la última sanción impuesta.

V. En caso de reincidencia en la comisión de alguna infracción, la multa que se imponga será aquella que corresponda a la última infracción cometida, duplicándose su importe, sin que pueda exceder del máximo legal.

VI. En caso de que el patrón con un mismo acto u omisión cometa varias infracciones a las normas previstas en la Ley o sus Reglamentos, y por tal motivo, se haga acreedor a la imposición de varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor. La aplicación de las multas es independiente del cobro del crédito fiscal omitido, así como de sus accesorios legales. La sanción impuesta en términos del artículo 304 de la Ley, excluye la aplicación de cualquiera otra prevista en la Ley, por el mismo acto u omisión. Las multas impuestas deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

VII. En el caso de que la multa se pague dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, ésta se reducirá en un veinte por ciento de su monto, sin necesidad de que la autoridad que la impuso dicte una nueva resolución. En caso de ser impugnadas y de haberse confirmado las mismas, el pago deberá realizarse dentro de los quince días hábiles siguientes al en que cause estado la resolución que corresponda. La imposición de las sanciones previstas en este Reglamento no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron, del pago de las cuotas obrero patronales, de los capitales constitutivos, de los recargos, de su actualización ni de cualquier otra responsabilidad penal o de cualquier otra índole que legalmente proceda.

### **3.4 Código Fiscal de la Federación**

El Código Fiscal de la Federación es aquella regulación jurídica y estructura normativa la cual va a considerar la forma de contribuir de las personas físicas o morales ante la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ahí su importancia respecto a su manejo, a su conocimiento, y a su vez el saber utilizarlo en los diversos juicios o recursos fiscales y administrativos que se puedan desarrollar en aras de solicitar la defensa o justicia de la nación, ya sea por la vía de Amparo o de algún Recurso, o de imposición frente alguna

Ley o Leyes arbitrarias que tenga la propia ciudadanía, por lo cual se va a invocar todo tipo de Recurso o Juicio para poder resolver en caso de una arbitrariedad o imposición mediante un pago de las diversas contribuciones que en nuestro país se aplican, recordando que estas contribuciones se van a dividir en los llamados impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos propiamente hablando.

Por lo tanto el Código Fiscal de la Federación dentro de su propia estructura se va a dividir en 6 títulos, los cuales se deberán de conocer, para su propio manejo y utilidad.

En su artículo 2 establece la clasificación de las contribuciones y sus definiciones y entre ellas en su fracción II señala cuales son las aportaciones de seguridad social, establece que, “son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

La Ley del Seguro Social aplica supletoriamente este Código cuando el IMSS actúa en su carácter de autoridad fiscal autónoma esto aplicado en cuanto a visitas domiciliarias.

### **3.4.1 Control Fiscal**

Con la intención de comprobar que los sujetos de obligaciones fiscales cumplen cabalmente con todas y cada una de las disposiciones tributarias, el legislador incluyó en el Código Fiscal de la Federación una serie de atribuciones al respecto, mismas que deben ser aplicadas con base en estrictos sistemas de seguridad jurídica con el propósito de no caer en el abuso y la arbitrariedad.

El Código Fiscal de la Federación contiene dentro del apartado de facultades de la autoridad hacendaría una serie de posibilidades en materia de fiscalización mismas que serán aplicadas por el IMSS en materia de fiscalización como lo es el requerimiento y las visitas domiciliarias.

#### **3.4.1.1 El Requerimiento**

A esta figura la podemos definir como la actuación administrativa mediante la cual la autoridad hacendaría exige la representación o muestra de documentación fiscal con fines de revisión, ya sea en domicilio del requerido o en las oficinas de la propia autoridad, bajo el

apercibimiento que de no hacerlo se aplicaran las medidas de apremio descritas en el Código Fiscal de la Federación y a su vez de la Ley del Seguro Social.

Los medios de apremio se pueden utilizar válidamente la autoridad son:

- A) Pedir el apoyo de la fuerza pública.
- B) Aplicar multas.
- C) Solicitar al Ministerio Público Federal la aplicación de las personas correspondientes por la comisión del delito de desacato.

El requerimiento debe satisfacer los requisitos que tanto nuestra Constitución, como el Código Fiscal y la Ley del Seguro Social establece dentro del sistema de seguridad jurídica que existe en nuestro estado de derecho; por ello, los analizamos a continuación:

- a) Debe ser elaborado por escrito. Con la intención de proporcionar seguridad jurídica.
- b) Debe señalar a la autoridad emisora. Hay que resaltar que el artículo 16 de nuestra Constitución exige que el acto de administración debe provenir de la autoridad competente.
- c) Debe estar fundado y motivado. La autoridad debe apoyar sus actuaciones en Leyes o reglamentos vigentes.
- d) Debe precisar el acto de administración, cual es su intención u objeto, para que el contribuyente el que se dirige conozca el motivo.
- e) Contener la firma autógrafa del funcionario competente. Cuando se trata de resolución contenida en documento digital deberá llevar firma electrónica avanzada del servidor público competente, la que tendrá los mismos efectos legales de la firma autógrafa. El funcionario fiscal también puede firmar un documento impreso mediante un sello generado en caracteres, que podrá ser verificado con el sistema que autorice el SAT. Dicho sello tendrá la misma validez que la firma.
- f) Debe contener el nombre o nombres de las personas a quienes vaya dirigido el acto administrativo. Cuando se ignore el nombre de las personas a las que va dirigido se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

#### **3.4.1.2 Visita Domiciliaria**

Esta diligencia tiene como propósito realizar a un contribuyente, para saber si acata las disposiciones fiscales que le son aplicables. Para realizar la visita la autoridad se presenta en el domicilio del sujeto por fiscalizar y debe cumplir con algunas formalidades.

La autoridad fiscal según sus políticas y lineamientos, decide a quien va a revisar; teóricamente debe ser aquella persona de quien sospechan que no cumple con sus obligaciones fiscales.

Debe justificarse con una orden de visita, la cual debe ser por escrito, bien redactada y en idioma español, conteniendo lo siguiente:

- 1) El nombre del visitado, si es persona física, o la razón o denominación si se trata de una corporación.
- 2) Indicación del domicilio que se va a visitar. La orden tiene que señalar con precisión el lugar o lugares donde se va a desarrollar la inspección fiscal no siendo válido practicarla en lugares distintos en los mercados, ya que de hacerlo se viola una garantía de seguridad jurídica en perjuicio del gobernado.
- 3) El ejercicio o periodos por revisar. En este punto, la autoridad debe indicar los ejercicios a fiscalizar y también debe expresarse las contribuciones son materia de la diligencia.
- 4) Indicación del o los visitantes. La orden de la visita domiciliaria tiene que contener el o los nombres de los servidores públicos que practicarán la diligencia.

Como puede apreciarse, el visitado solo tiene el deber de permitir el acceso a su domicilio a aquellas personas cuyos nombres se hubiesen indicado en la orden relativa, esto con el fin de asegurarle que no ingresaran personas ajenas a la diligencia y a la autoridad fiscal.

#### **3.4.1.2.1. Desarrollo de la Visita**

Las visitas deben cumplir con las siguientes reglas:

- a) Se levantara el acta respectiva, en la cual se harán constar de manera circunstanciada los hechos u omisiones detectados y acontecidos durante la misma.
- b) Las actas deben elaborarse dentro del lugar del visitado y no fuera de este, a fin de que conozcan su contenido con exactitud tanto el visitado como los testigos y que asienten su firma de conformidad en los documentos referidos.
- c) Se señalara que la orden de la visita fue notificada y quien atiende la misma. Conviene

resaltar que la notificación debe ser practicada personalmente; si el visitado no se encuentra, debe dejarse citatorio en el que se especifique que la cita es, precisamente, para la notificación de la orden de revisión.

d) Debe asentarse si se identificaron los visitantes ante el visitado y con que tipo de documentación.

Según los criterios del SAT, para satisfacer plenamente el requisito legal de identificación, tratándose de la visita domiciliaria, es necesario que en las actas se asienten todos los datos necesarios que otorguen plena seguridad al visitado, en el sentido de que se encuentra ante personas que efectivamente representan a las autoridades fiscales y que por cualquier motivo, pueden realizarlo; por tanto en dichas actas deberá plasmarse, lo siguiente:

- 1) El número y la fecha de expedición de las credenciales o constancias de identificación, así como su vigencia.
- 2) Nombre y cargo del funcionario competente que la firma, así como el fundamento para su expedición.
- 3) Nombre completo de la persona que la practica, puesto y adscripción.
- 4) El hecho de estar legalmente autorizado para practicar visitas domiciliarias.
- 5) Que la constancia de identificación aparece la fotografía y la firma de la persona que la practica.

e) Se designaran testigos. El derecho de designar testigos es del visitado; únicamente lo harán los visitantes cuando quien atiende la diligencia no quiere hacerlo o los nombrados no desean actuar como tales. Esta situación deberá hacerse constar en el acta para tal fin se levante.

f) Se pedirá al visitado, o a quien atienda la visita la exhibición de lugares, documentos o papeles que tengan relación con la inspección.

El Código Fiscal de la Federación establece plazos para la presentación de documentos, considerando las siguientes reglas:

- 1) Libros y registros que formen parte de la contabilidad, deben exhibirse inmediatamente.

- 2) 6 días cuando se trate de documentos que deben obrar en los archivos del visitado.
- 3) 15 días en los demás casos.

Los plazos podrán ampliarse por diez días más cuando se trate de informes cuando cuyo contenido sea de difícil obtención.

#### **3.4.1.2.2 Tipos de Acta y sus Requisitos**

Las actas que se emiten por la autoridad fiscal en la visita domiciliaria serán el acta inicial, el acta parcial, el acta complementaria y el acta final. En materia fiscal el acta es un documento público en el que se hacen constar de manera circunstanciada los hechos que acontecen durante la visita.

Conforme al artículo 16 de la Constitución y el artículo 46 fracción I del Código Fiscal de la Federación, las actas que sean levantadas durante el desarrollo de una visita domiciliaria deberán estar circunstanciadas; de manera que la falta de este requisito podrá ser objeto de impugnación y, en su caso de anulación de la visita.

Los hechos que deben asentarse en las actas de visita serán tomados los que tengan relevancia jurídica, ya que servirán para comprobar el cumplimiento por parte de la autoridad de las normas de procedimiento establecidas en la Ley, así como los hechos imputables al visitado que constituyen transgresiones a las disposiciones legales que establecen sus obligaciones en materia fiscal.

Las circunstanciación de las actas se realizan asentando en ellas, de manera cronológica, todos los hechos conocidos, mismos que se precisarán de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que suceden o sucedieron. Por tanto, es necesario que los visitadores consideren que una adecuada circunstanciación requiere que se narren ordenadamente los hechos que integran tanto el hecho como sus circunstancias, y para tales efectos será necesario señalar en primer lugar en que consiste el hecho o regularidad de lo que se pretende circunstanciar, para luego establecer la manera en que se conoció y los elementos que prueba que sustentan tal aseveración.

### 3.4.1.2.3 Duración de la Visita y Suspensión del Plazo

La visita no podrá durar más de 12 meses. Para los contribuyentes que consolidan o forman parte del sistema financiero la medida no pasará de 18 meses.

Cuando se solicite información a cualquier Autoridad Aduanera o Fiscal extranjera o se trate de contribuyentes relacionados con el comercio exterior el plazo será de dos años.

Cabe destacar que es deber de la autoridad revisora concluir anticipadamente la medida de fiscalización, cuando el contribuyente visitado dictamine estados financieros para efectos fiscales de maneta obligatoria u optativa salvo en los casos siguientes.

- a) Cuando a juicio de la autoridad, la información proporcionada por el contador público que haya dictaminado no sea suficiente para conocer la situación fiscal del contribuyente.
- b) Cuando no presenten dentro de los plazos legales, la información o documentación solicitada.
- c) Cuando en el dictamen exista abstención de opinión, opinión negativa o salvedades que tengan implicación fiscal.

El tiempo de duración ya señalado, podrá suspenderse en los casos siguientes.

- a) Huelga. Desde su inicio y hasta que concluya la misma.
- b) Muerte del contribuyente. Desde la fecha de su fallecimiento y hasta la designación del albacea.
- c) Alzarse con sus bienes el contribuyente, sin dar aviso de su cambio de domicilio o por haber señalado como domicilio un lugar incorrecto. En ambos casos, la suspensión va a ser desde la fecha en que se entere la autoridad fiscalizadora, hasta que se le localice.
- d) Interposición de algún medio de defensa, en México o en el Extranjero, en contra de las medidas de comprobación, desde que se promueva la tal situación y hasta que se resuelva en forma definitiva el asunto.
- e) Si el contribuyente no tiene requerimiento de datos, informes o documentos solicitados por las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, durante el periodo que transcurra entre el día del

vencimiento del plazo otorgado en el requerimiento y hasta el día en que se conteste o atienda dicho requerimiento sin que la suspensión pueda pasar de 6 meses.

Si se trata de dos o más solicitudes de información se sumaran los distintos periodos de suspensión y nunca podrá exceder de un año el periodo de suspensión.

#### **3.4.1.2.4 Consecuencia de la Visita**

Determinar contribuciones, ya sea que estén omitidas o por diferencias. El procedimiento seguido por la autoridad fiscalizadora, para determinar y liquidar un crédito fiscal, debe incluir las operaciones aritméticas utilizadas, señaladas con claridad, que permitan al revisado conocer, en numerario, el adeudo a su cargo y para no dejarlo en estado de indefensión.

De este modo, sabrá cuanta deuda por concepto de la contribución determinada, que factores y a cuanto asciende la actualización, cual es el importe de los recargos, cual es el importe de las multas si las hubiere y cualquier otra determinada en su contra.

Hay que precisar que la liquidación debe notificarse al visitado dentro de un plazo que no sea mayor de 6 meses contados a partir de la fecha en que se comunique el acta final de auditoria; las consecuencias serán:

- a) Determinar contribuciones omitidas.
- b) Sancionar al visitado por infracción a las disposiciones fiscales.
- c) Obtener elementos que permitan preceder, por la posible comisión de delitos de tipo tributario, en contra del visitado.



## **CAPÍTULO IV**

### **INEFICACIA DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS REALIZADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EVITAR EVASIONES Y DEFRAUDACIONES PATRONALES**

El presente capítulo tratará de abarcar el desarrollo de la investigación, así como la exposición de la problemática respecto de las evasiones y defraudaciones patronales, su trámite, los medios de defensa a interponer, partiendo que el Instituto Mexicano del Seguro Social necesita la realización de investigaciones previas a las visitas domiciliarias, así como el otorgamiento de información por parte de la SHCP y del SAT, no sólo para el beneficio del IMSS sino también la protección de los derechos de los trabajadores afiliados y de los no afiliados por el patrón con el fin de subsanar los perjuicios que causa el patrón al evadir sus obligaciones, logrando esto mediante la elaboración de un convenio de colaboración, y además ampliar los medios de información hacia los trabajadores con el fin de que hagan de su conocimiento sus derechos ante el IMSS.

Si bien es cierto los patrones con el fin de ahorrarse el pago de las cuotas al IMSS, mediante el engaño convence a sus trabajadores para aceptar más dinero en lugar de inscribirlos en el Instituto o bien inscribirlos con un salario menor al que realmente están percibiendo.

Causa de esto actualmente existen quejas en contra del IMSS por parte de los trabajadores sin darse cuenta que el culpable es el mismo trabajador ya que jamás se ha enterado de su situación respecto de los beneficios que obtiene si se hace el pago de las cuotas correspondientes y acordes a su salario, ya que al momento de su retiro su pensión será menor a la que se merece y en caso de no tener registro con el Instituto no gozará de ningún beneficio y no tendrá ningún ingreso al momento de su retiro por parte del IMSS.

#### **4.1 Empresas Registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social**

De acuerdo a la información otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionada por su Unidad de Enlace nos establece que hasta la fecha el número de

registros patronales asciende a 837,000. Cabe precisar que el número de registros patronales no corresponde al número de empresas afiliadas, ya que una misma empresa puede estar asociada a más de un registro patronal. También se puede señalar que algunos registros patronales son denominados convencionales, ya que no están asociados a empresas; por ejemplo los registros patronales, seguro de salud para la familia y continuación voluntaria.

Al 31 de mayo pasado, el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social ascendió a 14 millones 351 mil 353, de los cuales, 11 millones 617 mil 700 son asegurados permanentes y 2 millones 733 mil 653 eventuales urbanos.

Cifras cruzadas del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, del INEGI, revelan que sólo una de cada 10 empresas creadas entre 2005 y 2007 fue dada de alta en el Seguro Social; en ese periodo, los empleadores que registra el INEGI aumentaron en 239 mil, pero el número de patrones que contabilizó el Seguro Social, tomando en cuenta altas y bajas, creció apenas en 23 mil 755.

Debido al aumento de la economía informal y de trabajadores que cobrando sólo por comisiones y honorarios, no tienen protección ni registro ante el IMSS, al cierre de 2007, había 826 mil 957 patrones dados de alta en el IMSS, menos de la mitad de los 2.2 millones de unidades económicas reportadas en el Censo Económico del INEGI.

#### **4.2 Evasiones y Defraudaciones Patronales, Medios de Defensa a Promover**

Dentro de la Ley del Seguro Social en su capítulo II señala las Infracciones y sus respectivas sanciones en especial lo que nos interesa es respecto de los patrones. En el artículo 304-A de la Ley del Seguro Social se consideran múltiples infracciones, como lo es no registrarse el patrón ante el Instituto o hacerlo fuera del margen legal, o no inscribir a sus trabajadores o hacerlo de forma extemporánea y no comunicar al Instituto de las modificaciones al salario base de cotización, no determinar puntualmente las cuotas a su cargo, no informar al trabajador de las aportaciones realizadas en la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, presentar al Instituto datos falsos, no llevar los registros de nomina o de raya en términos de Ley o Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social no proporcionar al Instituto los documentos necesarios en las investigaciones para determinar las obligaciones a su cargo, u obstaculizar inspecciones o visitas domiciliarias y no cooperar en las investigaciones, no dar aviso al IMSS de los riesgos de trabajo, no conservar los documentos que estén siendo revisados durante una

visita domiciliaria, alterar o destruir estos documentos entre otras infracciones.<sup>64</sup> Estas infracciones que se sancionan a base de multas en cada caso por importantes salarios mínimos.

La ley de igual forma equipara los delitos de defraudación fiscal, es decir, la omisión de cubrir las cuotas de un periodo de 12 meses o más o no proporcionar los avisos de inscripción o proporcionar al Instituto datos falsos con ánimo de evadir el pago o reducir el importe de sus cuotas. En todo caso corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formular la querrela respectiva.

Ejemplos existen muchos respecto de las evasiones patronales que ocurre frecuentemente en contra del Instituto ejemplo de ello ocurre cuando tiene conocimiento de que la trabajadora se encuentra embarazada y considerando que dicha asegurada reúne el derecho a la prestación económica por concepto de subsidios, previo a la expedición de la incapacidad prenatal ejecutan un movimiento afiliatorio para la modificación del salario, hasta por veinticinco veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ocasionando que el importe a pagar por parte del IMSS sea muy superior al que debió subsidiársele y por un período de 84 días considerando la posnatal e inclusive en ocasiones lapsos por enlace entre la prenatal y la postnatal. Concluido el periodo por maternidad el patrón nuevamente realiza modificación del salario a la baja.

De igual forma, los patrones en contubernio con sus trabajadores al afiliarlos al IMSS, reporten salarios muy inferiores a los que realmente fueron contratados, lo que perjudica principalmente al asegurado que de manera inconsciente acepta la propuesta, beneficiándose económicamente el patrón al reportar una nómina irreal al IMSS y por consecuencia sus cuotas obrero-patronales; de manera contraria al asegurado ya que en un futuro sus ahorros para el retiro serán muy inferiores, así como su cuota de INFONAVIT y si consideramos la salud y que el subsidio por una incapacidad temporal para el trabajo, va en función del salario diario en el que estén cotizando, los perjudica sustantivamente.

Este fenómeno se presenta inclusive en empresas que se encuentran laborando en el propio Instituto Mexicano del Seguro Social o servicios concesionados, donde de manera atrevida realizan la practica antes descrita, sin que exista una supervisión y constancia por parte de alguna autoridad gubernamental o del mismo Organismo donde prestan sus servicios.

Otra problemática no menos importante sucede cuando la habilidad del sector patronal, violenta el derecho de los trabajadores para obtener su subsidio de acuerdo con su salario

---

<sup>64</sup> Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México, 2007. P.237.

respecto de algún riesgo de trabajo, ya que los siniestros ocurridos en su empresa o durante el desarrollo de las actividades de sus trabajadores, los ocultan mediante la atención médica particular, perjudicando al trabajador, al no reportarse al IMSS su accidente y obtener sus prestaciones económicas que la Ley le otorga e inclusive la posible pensión, otro de los métodos y más comunes es confirmar el accidente en trayecto a su domicilio o viceversa, situación donde él no tiene ninguna responsabilidad ni afectación en su casuística por riesgos de trabajo que reporta al IMSS, evadiendo con esta medida el incremento al porcentaje de la prima que por riesgo de trabajo correspondería.

Con esto podemos darnos cuenta de lo grave que son las evasiones patronales no solo para el IMSS, sino que además el patrón con complicidad del trabajador, violenta el artículo 4 Constitucional respecto de los derechos de su familia o de quien resulte o debiera resultar beneficiario de la servicios que la institución otorga.

#### **4.2.1 Por el Instituto Mexicano del Seguro Social**

Mientras tanto los medios de defensa que el Instituto puede interponer dado que tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo lo faculta para determinar créditos y las bases para su liquidación, su fijación en cantidad líquida, cobro y percepción. El cumplimiento espontáneo de las obligaciones patronales que no hubiesen sido cumplidas a tiempo, libera al patrón de las multas pero la Ley no acepta esa espontaneidad en los casos en que la omisión haya sido descubierta por el Instituto, esto es, si el patrón no cumple después de que se le hubiera notificado una orden de visita domiciliaria o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión del Instituto o la omisión haya sido corregida con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen contable.

Además el Instituto tiene la facultad como autoridad fiscal la realización del Procedimiento Administrativo de Ejecución haciendo valer los créditos fiscales ejecutables que resulten por cuotas omitidas, recargos, multas, etc., siguiendo las reglas que señala el Código Fiscal de la Federación por conducto de las unidades administrativas para tal efecto.

Respecto de los delitos antes mencionados, se sancionan con penas particularmente importantes y pueden ser de 3 meses a 2 años; de 2 a 5 años de prisión y de 5 a 9 años de prisión.

La acción penal en los delitos anteriormente previstos prescribirá en tres años contados a partir del día en que el Instituto tenga conocimiento del delito y del probable responsable; y si no tiene conocimiento, en cinco años, que se computará a partir de la fecha de la comisión del delito.

#### **4.3 Ineficacia de las Visitas Domiciliarias Realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social**

Las visitas domiciliarias realizadas por el Instituto, no son efectivas respecto a la información que puede verificarse en ellas, dentro de las facultades de comprobación del Instituto, no hace valer una investigación previa como facultad presuntiva como lo establecen los artículos 55, 56 y 59 del Código Fiscal de la Federación que señala que la autoridad fiscal podrá determinar presuntivamente irregularidades que existan respecto de los contribuyentes<sup>65</sup>, esto al tenor de que si es supletorio este Código, respecto de diversas facultades que tiene el IMSS como autoridad fiscalizadora debería hacerlas de su uso, para evitar evasiones de los patrones.

Si bien es cierto, existe un convenio de colaboración entre el Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Mexicano del Seguro Social ya que ambas dependencias firmaron con el fin de permitirse información sobre empresas y trabajadores. Información que sería de mucha utilidad para ambas dependencias, pero mejor sería que ambas dependencias de manera oficiosa hicieran informes anuales para beneficiarse entre sí, es decir, mediante este mecanismo empresas que no estén dentro del registro del IMSS pero si es existente en el del SAT, el Instituto podrá utilizar sus facultades presuntivas como Autoridad Fiscal Autónoma para realizar visitas domiciliarias con el fin de revisar la contabilidad del patrón, para cerciorarse de que éste cumpla con sus obligaciones para con el IMSS.

#### **4.4 Análisis del Gasto Público Destinado para el Instituto Mexicano del Seguro Social e Hipótesis sobre su Evolución**

A partir de la información estadística de fuentes oficiales, de investigación documental así como de Series Estadísticas sobre el Gasto Público Federal 1980 - 2000, elaboradas por el Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, fue posible integrar cifras diversas y a nivel agregado sobre la institución, los asegurados, los derechohabientes, los pensionados, e información financiera que diera cuenta a la evolución del gasto publico federan en seguridad social y con mayor profundidad en caso del IMSS.

El IMSS recibe cuotas tripartitas, que de acuerdo a la nueva ley corresponde el 55% a los patrones, el 10% a los trabajadores y el 35% al gobierno. Estas cuotas representan el 38.4% del sueldo base de cotización para cinco ramos de aseguramiento: 13.9% para el seguro de enfermedades y maternidad; 2.5% para el seguro de riesgos de trabajo; 4.0%

---

<sup>65</sup> Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2009. P.107.

para el seguro de invalidez y vida; 17.0% para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y 1.0% para guarderías y prestaciones sociales. Además el IMSS percibe ingresos propios por cuotas de recuperación derivadas de otras prestaciones sociales.

En el IMSS, de acuerdo a su balance económico, los ingresos presupuestarios a través de las cuotas tripartitas -una vez que entró en vigor la Nueva Ley- han sido suficientes para garantizar las erogaciones en salud y seguridad social; las transferencias del Gobierno Federal cubren dentro de la estructura actual de participación, las pensiones en curso de pago, y la parte correspondiente a los ramos de enfermedad y maternidad, e invalidez y vida.

Es de observar que las cuotas obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, son transferidas directamente a las AFORES, al igual que la parte gubernamental correspondiente que se eroga.

La estructura real de participación del Gobierno Federal en la seguridad social para el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, muestra un porcentaje histórico creciente, que se eleva sustancialmente a partir de la entrada en vigor de la nueva ley en 1997, habiendo rebasado en la actualidad el porcentaje de Ley. De acuerdo a la nueva Ley del Seguro Social, a partir de 1997, el Estado participa con el 35% de las aportaciones tripartitas sobre el sueldo base de cotización, a diferencia de su participación del 5% que tenía en la Ley anterior.

Se estimó el número de trabajadores en activo que ingresarán en los próximos años al régimen de pensionista. Se estima que para el año 2020, el régimen de pensionados, sea de 7 millones 574 mil. Por lo que el gasto total de las pensiones, se incrementará en 229.2%, en términos reales. Entre los años 2002 y 2006 el costo fiscal acumulado de las pensiones ascenderá a un monto de 190 mil 462.7 millones de pesos a precios del 2001, entre los años 2002 y 2012 el monto acumulado.

#### **4.5 Propuestas para Evitar las Evasiones y Defraudaciones Patronales, Mejorar las Visitas Domiciliarias, Asegurar el Bienestar del Trabajador y el Fortalecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social**

Respecto a las visitas domiciliarias podrían ser mejoradas con investigaciones previas a su realización, es decir, mediante la alianza del Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Mexicano del Seguro Social para que de manera oficiosa se realice por parte del SAT un informe anual al IMSS respecto de las empresas que se registran ante el primero, con el fin de realizar visitas domiciliarias a aquellas empresas que no existen dentro del

registro del Instituto, mediante la aplicación de facultades presuntivas con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones ante este mediante:

**Primera:** Cuando el Instituto se percate de empresas que no obren en su registro, gracias al informe enviado por el Servicio de Administración Tributaria, solicite el domicilio fiscal de estas, para que sin previo aviso realice una visita domiciliaria en hora y día laborable, presentándose con la orden de visita emitida por el IMSS y que esta contenga todos los requisitos de forma y fondo que marca el CFF, así como la Constitución.

Al que atienda la vista solicitar se presente la nomina, y demás documentos contables en los que compruebe el cumplimiento de sus obligaciones con el IMSS.

**Segunda:** El visitador llevara un equipo que hará entrega de folletos a los trabajadores que se encuentren en la empresa sobre información respecto de las cuotas al IMSS, los beneficios que se obtienen cuando son cubiertas, la exigibilidad de sus derechos al patrón y las consecuencias a futuro que ocasiona que su patrón no cumpla con sus obligaciones con el IMSS.

**Tercera:** Un hecho preocupante en el que se da la defraudación por parte del patrón, es da cuando el patrón previo a la expedición de la incapacidad prenatal realiza un movimiento afiliatorio para la modificación del salario, hasta por veinticinco veces del salario mínimo general vigente en el Distrito federal, ocasionando que el importe a pagar por parte del IMSS sea muy superior al que debió subsidiársele y por un período de 84 días.

Concluido el periodo por maternidad el patrón nuevamente realiza modificación del salario a la baja.

Por lo cual se propone modificar la Ley del Seguro Social en su artículo 101 de la Ley del Seguro Social que a su letra dice, "la asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo"<sup>66</sup>, de la siguiente manera:

---

<sup>66</sup> Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México, 2007, p.101.

**“La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario cotizado en los últimos seis meses inmediatos anteriores al inicio de su incapacidad prenatal, el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos posteriores al mismo”.**

Dicha modificación, garantiza que el patrón al menos durante los 6 meses antes del inicio de la incapacidad de su trabajadora, cotice correcto y que realmente avale el monto que eroga el IMSS.

**Cuarta:** Que el asegurado cuente con la información integra de los beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, al momento de su afiliación o cada vez que requiera un servicio de salud en sus instalaciones cuente con folletos, donde se le comunique el impacto que implica no cotizar con su salario real, que las AFORES e INFONAVIT ejecuten una tarea similar, lo que repercutirá mayores ingresos tanto para el asegurado como a las Instituciones citadas.

Toda vez que el artículo 28 de la Ley del Seguro Social<sup>67</sup>, permite que los patrones en contubernio con sus trabajadores al afiliarlos al IMSS, reporten salarios muy inferiores a los que realmente fueron contratados, lo que perjudica principalmente al asegurado que de manera inconsciente acepta la propuesta, beneficiándose económicamente el patrón al reportar una nómina irreal al IMSS y por consecuencia sus cuotas obrero-patronales; de manera contraria al asegurado ya que en un futuro sus ahorros para el retiro serán muy inferiores, así como su cuota de INFONAVIT y si consideramos la salud y que el subsidio por una incapacidad temporal para el trabajo, va en función del salario diario en el que estén cotizando, los perjudica sustantivamente.

**Quinta:** El riesgo de trabajo es una figura muy frágil y fácil de evadir, plasmadas en los artículos 41 y 42 de la Ley del Seguro Social, mismos que establecen:

-“artículo 41”. Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo<sup>68</sup>.

-“artículo 42”. Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México, 2007, p.37.

<sup>68</sup> *Ibidem.*, p.57.



También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél."

Si el trabajador por el accidente de trabajo se incapacita para trabajar, recibirá mientras dure su inhabilitación, el cien por ciento del salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo.

Ahora bien, estas prerrogativas que la Ley otorga son loables y diseñadas para la protección de los trabajadores, sin embargo, la habilidad del sector patronal, violenta este principio a su favor, ya que los siniestros ocurridos en su empresa o durante el desarrollo de las actividades de sus trabajadores, los ocultan mediante la atención médica particular, perjudicando al trabajador, al no reportarse al IMSS su accidente y obtener sus prestaciones económicas que la Ley le otorga e inclusive la posible pensión, otro de los métodos y más comunes, es confirmar el accidente en trayecto a su domicilio o viceversa, situación donde él no tiene ninguna responsabilidad ni afectación en su casuística por riesgos de trabajo que reporta al IMSS, resulta oportuno comentar que si bien los accidentes en tránsito son considerados como riesgos de trabajo, éstos no se tomarán en cuenta para establecer la siniestralidad de las empresas, por lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 72 de la Ley .

Por ello se propone modificar el segundo párrafo del artículo 42, de conformidad a lo siguiente:

**"También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél, recibiendo mientras dure su inhabilitación, el cien por ciento del salario, y esto no se tomaran en cuenta para establecer la siniestralidad de las empresas"**

Con lo anterior se trata de evitar las evasiones, defraudaciones en materia de seguridad social buscando, no solamente el beneficio del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino además, que los trabajadores y sus familias cuenten con servicios otorgados por el Instituto acorde a lo que realmente se merecen respecto del salario que se declara y que los trabajadores cuenten con la información necesaria para no ser engañados por el patrón y que los mismos trabajadores se hagan responsables de hacer valer sus derechos frente al Instituto.

Así mismo, se busca el mejoramiento y control de los registros del IMSS, mediante la ayuda de una dependencia que resulta muy efectiva como autoridad fiscalizadora. El

---

<sup>69</sup> Idem.

SAT mediante un informe anual de empresas hará que el IMSS tenga un control más sofisticado de sus registros y podrá hacer cobro de las contribuciones omitidas por muchos patrones, mediante esta investigación previa a la visita domiciliaria, se hará más fácil los procedimientos a ejecutar en contra de empresas que incurren en responsabilidades de carácter administrativo o penal.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA:** Recordamos lo importante que ha sido la Seguridad Social en el mundo, creándose diversas instituciones con el fin de otorgar asistencia social, toda vez que el ser humano esta expuesto a sufrir consecuencias de distintos riesgos, mismos que aumentan en cada momento.

**SEGUNDA:** A través de un recorrido por los orígenes de la Seguridad Social, su desarrollo, su institución mas representativa que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, como se mencionó, su misión es la de administrar los riesgos que se expresan en la Constitución y que se especifican en los distintos ramos de Seguro que regula de Ley del Seguro Social, para lo cual se requiere de la adecuada administración de las contribuciones, de los recursos financieros para garantizar las prestaciones en especie, y en dinero, para lograr la estabilidad en el bienestar del asegurado, cuidar, fomentar de manera integral la salud de la población trabajadora, pensionada, asegurada voluntariamente, y de sus familias, así como de la atendida en esquemas de solidaridad social.

**TERCERA:** A través de proveer los servicios preventivos y curativos médicos con niveles de oportunidad, calidad, además de ofrecer a la madre trabajadora, servicio de guarderías que permiten un cuidado adecuado de sus hijos pequeños, contribuyendo así a un círculo virtuoso de mejoras en la calidad de la atención y la productividad de los trabajadores, así como de sus hogares, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, fomentar la competitividad de las empresas, la transparencia de la información que genera su función fiscal, para una recaudación más eficaz.

**CUARTA:** Hablando en materia fiscal, el IMSS tiene facultades de Organismo Fiscal Autónomo, es por ello que en este trabajo damos a conocer a la autoridad fiscal más importante de nuestro país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y recordemos que es un órgano dependiente del Poder ejecutivo que actúa como autoridad fiscalizadora.

**QUINTA:** Así mismo conoceremos las facultades y actividades que realiza el IMSS y las determinaciones que toma de acuerdo a las necesidades del país dentro de su competencia.

De igual forma damos a conocer que es el Servicio de Administración Tributaria, es un organismo íntimamente ligado a esta investigación, es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la Legislación Fiscal y Aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

**SEXTA:** La Seguridad Social es una disciplina cambiante, víctima en parte de la desaparición de un estado de bienestar y propicio a la privatización, a la evasión, a la defraudación, y esto trae como consecuencia menos recursos para otorgar servicios de salud eficientes, que por culpa de patrones o empresas que pretenden modernizarse engañando a sus trabajadores con nuevas formas de contratación, aprovechándose de su ignorancia.

El problema es serio, es por ello que se debe contribuir al mejoramiento de los procedimientos de cobro por parte del IMSS, el ser más duros con aquellos individuos que pretenden ahorrarse dinero, y afectar aquellos que en su medio de subsistencia es su trabajo, es por ello que en un futuro, no tendrán la capacidad de trabajo, pero a cambio contarán con una pensión dada por el IMSS, pero si no hacen valer sus derechos ante aquellos que los engañan pagándoles más dinero por evadir sus obligaciones de patrón, a futuro o no tendrán pensión, o se les otorgara una que no les corresponde.

**SEPTIMO:** El presente trabajo de investigación con tal de evitar esto, pretende, que el IMSS en alianza con el SAT, incremente su efectividad de cobro mediante el uso de información de empresas no registradas ante el Instituto, realizadas estas investigaciones se harán más efectivas las visitas domiciliarias, de las cuales el IMSS está facultado para llevarlas a cabo, ya que se tendrá mas eficacia al cobro de los créditos fiscales que se finquen al patrón.

**OCTAVA:** Además, se busca otorgar información a los trabajadores beneficiarios respecto de las prestaciones que otorga el IMSS, las consecuencias a futuro, lo efectivo de sus servicios, y lo más importante que contara con un medio de subsistencia que se habrá ganado por el tiempo que presto sus servicios y servicios de salud durante toda su vida y la de su familia.

**NOVENA:** Se muestran las causas mas frecuentes de evasión y defraudación fiscal, el beneficio que puede sacar el patrón al momento de que alguna de sus trabajadoras este embarazada, haciendo cambios en su salario, aumentándole hasta 25 veces con tal de que el cobro del subsidio sea mayor, y concluyendo el periodo de maternidad hacer un nuevo cambio de salario pero menor, es por ello que se propone se reforme el artículo 101 de la Ley del Seguro Social de la siguiente forma:

**“La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario cotizado en los últimos seis meses inmediatos anteriores al inicio de su incapacidad prenatal, el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos posteriores al mismo”.**

**DECIMA:** Así también, el patrón omite dar aviso al Instituto sobre el accidente de trabajo que se produce al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél.

Por ello se propone modificar el segundo párrafo del artículo 42, de conformidad a lo siguiente:

**“También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél, recibiendo mientras dure su inhabilitación, el cien por ciento del salario, y esto no se toman en cuenta para establecer la siniestralidad de las empresas”**

Con lo anterior, para evitar las evasiones buscando el beneficio del Instituto Mexicano del Seguro Social, de los trabajadores y sus familias y así se hagan responsables de hacer valer sus derechos frente al patrón.

**DECIMA PRIMERA:** Esta claro lo mucho que afecta la irresponsabilidad de los patrones, de las empresas y de los trabajadores que apoyan los fraudes al IMSS, por que no solo afectan al Instituto, si no también al futuro de las familias de los trabajadores.

**DECIMA SEGUNDA:** Las propuestas que se hacen en este trabajo de investigación son hechas con el fin de proteger el derecho a la seguridad social, al instituto que nos la brinda y al trabajador con el fin de que conozca y haga valer sus derechos.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. ALONSO GARCÍA, Manuel, Derecho del Trabajo, Editorial Ariel, Barcelona, 1960.
2. ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 1972.
3. ASTHON, T.S., La Revolución Industrial, 1760-1830, Editorial Fondo de Cultura Económica, 9º Reimpresión, México, 1991.
4. BARAJAS, MONTE DE OCA, Santiago, Nuestros Derechos, Derechos del Trabajador Asalariado, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2000.
5. BARAJAS, Montes de Oca, Santiago, Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1984.
6. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel, Derecho del Trabajo, Editorial Oxford, 1 Edición, México, 2000.
7. BRISEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Haría, México, 1987.
8. CASTORENA J., Jesús, Manual de Derecho Obrero, Editorial Porrúa México, 1984.
9. CAZAREZ GARCÍA, Gustavo, Derecho de la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México 2007.
10. DAVALOS, José, El Nuevo Artículo 123 sin Apartados, Editorial Porrúa, México, 1998.
11. DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1979.
12. DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, 15a Edición, Porrúa, México, 2002.
13. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1979.
14. DE LA GARZA Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México. 1988

15. DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 5ª Edición, Editorial Limusa, México 2007.
16. ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo, Filosofía del Derecho, Editorial Mc Graw Hill, México 2000.
17. FERNANDEZ, Sagardi, Augusto, Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, México, SICCO, 2000.
18. GARRIGUES, Joaquín, Derecho Mercantil, 9ª Edición, Editorial, Porrúa, México 1998.
19. GARRIGUET, Walter, Instituciones de Derecho Mercantil, 2ª. Ed., s. e., Madrid, 1948.
20. KUCZYN VILLALOBOS, Patricia, Relaciones Laborales del Siglo XXI, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.
21. MANTEROLA MARTÍNEZ, Alejandro, Beneficencia, Asistencia, Seguridad Social y el Derecho a la Protección a la Salud. Derecho a la Protección a la Salud, Editorial Porrúa, México, 1983.
22. MORENO, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.
23. OFICINA, Internacional del Trabajo, Ginebra, Introducción a la Seguridad Social, Editorial Ediciones Alfa omega, 1992.
24. PIRENNE, Jacques, Historia Universal, Tomo IV, Editorial Cumbre S.A., México, 1978.
25. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Porrúa, México, 2008.
26. ROMERO, José Luis, La Edad Media, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, 19º, Reimpresión, México, 1993.
27. SÁNCHEZ, Gómez Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2008.
28. TETELBOIN HENRION, Carolina, ¿Alternativas en Seguridad Social? en la Seguridad

Social, Reforma y Retos, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1 "Edición, México, 1999.

29. WILKIE, W. James, La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1978.



## **LEGISLACION**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2008.
- Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México, 2007
- Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2008
- Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2009
- Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada, Editorial Trillas, México, 2007.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Compilación de Leyes y Reglamentos Federales, Secretaria de Gobernación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta, Compilación de Leyes y Reglamentos Federales, Secretaria de Gobernación.
- Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compilación de Leyes y Reglamentos Federales, Secretaria de Gobernación.
- Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, Compilación de Leyes y Reglamentos Federales, Secretaria de Gobernación.